TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 47, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001

- SESSÃO ORDINÁRIA –

PLENÁRIO

APROVADA EM 31 DE OUTUBRO DE 2001
PUBLICADA EM 06 DE NOVEMBRO DE 2001

ACÓRDÃOS DE NºS 266 a 269
DECISÕES DE NºS 870 a 892

ATA Nº 47, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Valmir Campelo
Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Eugênio Lisboa Vilar de Melo
Secretária do Plenário: Dra. Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos

Com a presença dos Ministros Iram Saraiva, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Marcos Vinicios Vilaça) e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues), do Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Ministro Valmir Campelo, Vice-Presidente, na Presidência, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado as ausências do Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto e do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por se encontrarem em missão oficial do Tribunal, no exterior; e, ainda, do Ministro Marcos Vinicios Vilaça, por motivo de licença para tratamento de saúde (Regimento Interno, artigos 28 a 31, 35, 66, incisos I a V, e 94, incisos I e V, e 112, inciso I, **b**).

DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DE ATAS

O Tribunal Pleno aprovou as Atas nºs 45 e 46, das Sessões Extraordinária e Ordinária realizadas, respectivamente, em 16 e 17 de outubro corrente, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigos 31, inciso I, 37, 38 e 66).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O MinistroValmir Campelo, Vice-Presidente, no exercício da Presidência, fez em Plenário as seguintes comunicações:

1ª) ORDEM DO MÉRITO DA AERONÁUTICA

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
A Presidência tem a grata satisfação de comunicar aos nobres Pares e ao digno Representante do Ministério Público que, em solenidade realizada ontem, 23/10/2001, na Base Aérea de Brasília, com a presença do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Doutor Fernando Henrique Cardoso, do Vice-Presidente, Dr. Marco Maciel, do Ministro da Defesa Dr. Geraldo Quintão e de altas autoridades militares, foram agraciados com a Ordem do Mérito da Aeronáutica:

No Grau de Grande Oficial
- Ministro Iram Saraiva;
- Ministro Adylson Motta;
- Ministro Guilherme Palmeira.

No Grau de Oficial
- Antônio Júlio Ferreira - Secretário de Fiscalização de Pessoal
- Luiz Henrique Pochyly da Costa - Chefe de Gabinete do Ministro Marcos Vilaça

Esta Presidência parabeniza os agraciados e se associa às justas homenagens que lhes foram prestadas."

2ª) PLANO DE AUDITORIAS

"Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Com o intuito de dar transparência à execução do Plano de Auditorias, informo a Vossas Excelências que, de acordo com os registros do Sistema de Planejamento de Auditorias, na semana de 15 a 19 de outubro, iniciaram-se 16 trabalhos, discriminados no quadro que passo às mãos de Vossas Excelências.

Dentre eles, dou destaque à fiscalização de nº 120/2001, realizada no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, atualmente em fase de levantamento de informações, com objetivo de avaliar o sistema de arrecadação de receitas previdenciárias e suas interfaces com o sistema de benefícios.

Além desta, cabe destacar, também, a Auditoria Operacional na Agência Nacional de Petróleo, sob nº 132/2001, que tem por objetivo verificar o desenvolvimento dos contratos de concessão de petróleo e gás natural e a atuação da ANP como órgão regulador da indústria petrolífera."

3ª) PLANO DE CARREIRA

"Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

A Presidência comunica que o Projeto de Lei referente ao Plano de Carreira dos Servidores do TCU foi aprovado, no dia 23/10/2001, pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, devendo, agora, ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, última etapa de sua tramitação antes da sanção Presidencial."

PRESENÇA EM PLENÁRIO DO CONSELHEIRO MARCELO FEIT0SA

- Comunicação do Ministro Ubiratan Aguiar

"Senhor Presidente,

Gostaria de registrar a presença, neste Plenário, do Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios dos Ceará, Senhor Marcelo Feitosa, que muito nos honra com sua presença."

- O Ministro Valmir Campelo, Vice-Presidente, no exercício da Presidência, associou-se às palavras do Ministro Ubiratan Aguiar.

COMUNICAÇÕES DO AUDITOR LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

"Ao receber a denúncia formulada contra o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro – Cremerg, e tendo em vista que a denúncia não observou os requisitos e formalidades previstos, por não estar acompanhada de identificação do denunciante, não conheci da denúncia, determinando à Secex do Rio de Janeiro as providências de praxe."

"Uma outra comunicação, Senhor Presidente, é que estou assistindo a um seminário do Brasil e Alca, que está se realizando no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, e lembro que Vossa Excelência foi Relator de um pedido a esta Casa para que se formasse uma comissão. Então eu vejo que as preocupações de Vossa Excelência se afinam com aquelas de fazer a previsão, coisa que não houve com a eletricidade, gerando esse triste evento do apagão. De modo que eu estou atento. Estou acompanhando esse Seminário, e apresento uma comunicação por escrito, que eu não lerei agora, Senhor Presidente, mas que eu dou como lida perante Vossa Excelência e os demais Pares, para que não se prejudiquem os trabalhos que a Pauta está a exigir."

- Fala do Ministro Valmir Campelo, Vice-Presidente, no exercício da Presidência

"Agradeço a participação de Vossa Excelência.

As comunicações de Vossa Excelência farão parte dos anais desta Casa.

Aproveito para comunicar ao Plenário que, ontem, na abertura do Seminário da Alca, patrocinado pela Câmara dos Deputados, esta Presidência, em exercício, esteve presente, acompanhada do eminente Ministro Ubiratan Aguiar.

Assim, agradeço e acho louvável a participação de Vossa Excelência naquele conclave.

Muito obrigado."

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-700.101/1987-0
Interessado: Luiza Bellini Delfini
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-010.658/1986-6
Interessado: Paulo da Cunha e Souza
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-013.267/1999-0
Interessado: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste - FCO
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-350.417/1991-1
Interessado: Neide Romana Lisboa de Sena
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-003.814/2001-1
Interessado: Secretaria Infra-Estrutura do Tocantins
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

Processo: TC-325.208/1998-0
Interessado: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Valmir Campelo

Processo: TC-001.602/1999-3
Interessado: Ministério Público do Trabalho
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro Valmir Campelo

Processo: TC-350.434/1991-3
Interessado: Ana Maria e Silva Carvalho
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE RELATOR DE PROCESSO ADMINISTRATIVO - ATOS NORMATIVOS

Processo: TC-014.513/2001-6
Interessado:
Motivo do Sorteio: Processo Administrativo - Art. 13 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-018.103/1996-0
Interessado: Maria Arlete Marcelino de Albuquerque
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-250.854/1995-3
Interessado: Prefeitura Municipal de Esplanada - BA
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-008.067/2000-6
Interessado: Conselho Regional de Farmácia - CE
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Guilherme Palmeira

Processo: TC-325.229/1995-3
Interessado: Fundação Naciona de Saúde - FNS
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Guilherme Palmeira

Processo: TC-008.004/1985-4
Interessado: INAMPS
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-450.025/1998-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Capitão Poço - PA
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-350.491/1991-7
Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - SECEX - MA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-525.152/1998-9
Interessado: Prefeitura Municipal de Água Branca - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-004.351/2001-2
Interessado: Secretaria de Controle Interno - MPAS
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-007.260/1997-0
Interessado: Coordenação Geral de Recursos Humanos - MME
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo: TC-650.116/1998-4
Interessado: Superintendência do Departamento de Polícia Rodoviária Federal - SC
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-017.206/1996-0
Interessado: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-700.038/1998-1
Interessado: Fundação Universidade Federal de São Carlos - FUFSCAR
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-015.172/1996-1
Interessado: Ronald Luiz Barros da Silva
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-010.870/2000-2
Interessado: Programa Especial de Crédito Para a Reforma Agrária - PROCERA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-350.270/1995-3
Interessado: Ministério da Integração Regional - MIR
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-699.027/1992-6
Interessado: Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos - EDUCAR
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

PROCESSOS COMPENSADOS
(§ 3º do art. 11 da Portaria nº 519/1996, alterada pelas Portarias nºs 171/1997 e 174/1999)

Processo: TC-018.950/1983-3
Interessado: Gyselia da Costa Val
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-009.379/1989-4
Interessado: Conselhos Regionais de Representantes Comerciais do Estado de São Paulo
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-010.330/2001-8
Interessado: BANESPA S.A. – Corretora de Câmbio e Títulos
Motivo do Sorteio: Unidade extinta - Art. 7, par. 4, da Resolução 64/96
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-010.324/2001-0
Interessado: BANESPA S.A – Arrendamento Mercantil
Motivo do Sorteio: Unidade extinta - Art. 7, par. 4, da Resolução 64/96
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-003.104/1990-7
Interessado: Waldemar de Moura Torres
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-025.279/1991-2
Interessado: Ronaldo Menegaz
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-032.755/1991-0

Interessado: Geralda da Silveira Rezende
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-010.383/2001-1
Interessado: Tribunal Regional do Trabalho – 12ª Região – Florianópolis - SC
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-009.253/2000-6
Interessado: Tribunal Regional Federal – 2ª Região
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-002.086/2000-4
Interessado: Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-005.171/2001-9
Interessado: Secretaria de Infra-Estrutura do Tocantins
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-575.161/1997-3
Interessado: Financiadora de Estudos e Projetos
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-018.793/1992-4
Interessado: Theodulo Demosthenes Pinheiro
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-007.680/1999-6
Interessado: Tribunal Regional Federal - 2ª Região RJ e ES
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer

Processo: TC-013.051/1994-6
Interessado: Comissão Regional de Obras da Décima Segunda Região Militar
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-574.048/1992-8

Interessado: Fundação e Assistência ao Estudante - FAE
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-018.827/1992-6
Interessado: Othilia da Costa Marinho
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-000.986/2001-2
Interessado:
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 41, organizada em 17 de outubro corrente, havendo o Tribunal Pleno proferido as Decisões de nºs 870 a 891 e aprovado os Acórdãos de nºs 266 a 269, que se inserem no Anexo I a esta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatórios, Votos e Proposta de Decisão, bem como de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 19, 20, 31, inciso VI, 42 a 46, 66, incisos VI a VIII, 77, §§ 1º a 7º e 9º, 80, incisos V e VI, 84 a 87 e 89):

a) Procs. nºs 014.434/1999-7 (com o Anexo nº 013.922/1999-8), 008.825/2001-8 e 012.446/2001-2, relatados pelo Ministro Iram Saraiva;

b) Procs. nºs 017.777/2000-0, 013.403/2000-1 (com os Apensos nºs 012.964/2000-0 e 011.594/2001-0), 014.815/2000-9, 017.992/2000-7 e 005.087/2001-3, relatados pelo Ministro Adylson Motta;

c) Procs. nºs 010.664/2000-4 e 004.914/2001-1, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

d) Procs. nºs 005.708/1994-0 (com os Apensos nºs 450.010/1994-5 e 013.995/1999-5), 017.537/1996-7, 775.122/1997-1, 013.173/1999-5 e 009.627/2000-8 (com os Apensos nºs 005.075/2001-2 e 016.388/2000-7), relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

e) Procs. nºs 475.260/1995-3, 475.227/1996-4, 010.841/2000-0, 014.180/2000-9 e 008.790/2001-0, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

f) nºs 249.074/1994-0, 009.964/2001-6 e 012.210/2001-9, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;

g) nºs 002.556/2001-0 e 007.399/2001-0, relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e

h) Proc. nº 275.284/1997-2, relatado pelo Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

QUESTÃO PRELIMINAR

O Tribunal Pleno, por unanimidade, rejeitou a preliminar suscitada pelo Advogado da Infraero, Dr. Walter Costa Porto, alegando cerceamento de defesa, uma vez que os autos, ao serem transformados em tomada de Contas especial, ensejam aos responsáveis a possibilidade alternativa de apresentarem alegações de defesa ou, recolherem os valores que lhes são imputados.

O Presidente em exercício, Ministro Valmir Campelo, retornou a palavra ao Advogado da Infraero, Dr. Walter Costa Porto, para que desse prosseguimento à sustentação oral, relativamente ao mérito do processo.

O Dr. Walter Costa Porto informou que a sustentação oral requerida limitar-se-ia apenas à defesa da questão preliminar que suscitara.

PEDIDO DE VISTA

Foi adiada a discussão e votação do processo nº 016.176/2000-5 (com o Apenso nº 013.195/2001-5), em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Iram Saraiva (art. 50 do Regimento Interno), antes de iniciada a leitura do relatório pelo Ministro Ubiratan Aguiar, Relator do processo.

SUSTENTAÇÃO ORAL

Durante a apreciação do processo nº 013.173/1999-5, referente ao Pedido de Reexame interposto contra a Decisão nº 651/2000 – TCU - Plenário, que conheceu da Representação formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade para considera-la improcedente em razão de orientação já firmada pelo Tribunal, de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são obrigados a prestas contas, em face de disposições prescritas na Constituição Federal e na Lei nº 8.443/92, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, produziu sustentação oral, o Dr. Pedro Miranda em nome do Conselho Federal de Contabilidade.

O representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se, oralmente no referido processo.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento dos respectivos Relatores, foram excluídos da Pauta nº 41/2001 citada, nos termos do artigo 78 do Regimento Interno, os seguintes processos:

a) nºs 003.028/2000-5 e 010.365/2001-3 (Ministro Valmir Campelo);

b) nº 004.154/2001-3 (Ministro Benjamin Zymler);

c) nºs 927.352/1998-2 e 003.718/2001-5 (Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti); e

d) nº 525.101/1998-5 (Auditor Lincoln Magalhães da Rocha).

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Faz parte desta Ata, em seu Anexo II, ante o disposto no parágrafo único do artigo 66 do Regimento Interno, a Decisão nº 892, acompanhada do correspondente Relatório e Proposta de Decisão em que se fundamentou, adotada no processo nº 007.862/2000-9, relatado pelo Auditor Lincoln Magalhães da Rocha na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Ministro Valmir Campelo, Vice-Presidente, na Presidência – ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir – deu por encerrada às dezoito horas e dez minutos, a Sessão Ordinária, e, para constar eu, Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos, Secretária do Plenário, lavrei e subscrevi a presente Ata que, depois de aprovada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS
Secretária do Plenário

Aprovada em 31 de outubro de 2001.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

ANEXO I DA ATA Nº 47, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios, Votos e Proposta de Decisão, emitidos pelos respectivos Relatores, bem como Decisões de nºs 870 a 891, proferidas pelo Tribunal Pleno em 24 de outubro de 2001, e os Acórdãos nºs 266 a 269, aprovados nesta data, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 19, 20, 31, inciso VI, 42 a 46, 66, incisos VI a VIII, 77, §§ 1º a 7º e 9º, 80, incisos V e VI, 84 a 86).

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 017.777/2000-0 (c/ 5 volumes)
Natureza: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região
Interessado: Gilberto Morand Paixão

Ementa: Decisão que, ante a exclusão da responsabilidade do interessado em julgado proferido em outro feito, revogou medida cautelar de indisponibilidade dos seus bens, tornando prejudicado anterior recurso interposto. Oposição de embargos de declaração, ao argumento da existência de lapso na fundamentação daquela decisão. Alegação que se demonstrou improcedente, decorrendo antes de equivocada apreensão do próprio interessado o entendimento, não assentado pelo TCU, de que as suas contas teriam sido julgadas irregulares. Embargos conhecidos e não providos, mantendo-se íntegra a decisão embargada. Continuidade do processamento dos recursos interpostos pelos demais envolvidos no "Caso do TRT de São Paulo". Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Na Sessão de 12/09/2001, acolhendo Voto deste Relator, este Colegiado prolatou a Decisão nº 724/2001 – Plenário (Ata 39/2001 – fl. 333 dos autos), deliberando por:

"*8.1 revogar, em relação ao Sr. Gilberto Morand Paixão, a medida cautelar de indisponibilidade de bens decretada por meio da Decisão nº 026/2001 – Plenário, ante a exclusão da sua responsabilidade na Tomada de Contas Especial processada nos autos do TC-001.025/1998-8, na forma do contido no subitem 8.4 do Acórdão nº 163/2001 – Plenário;*

8.2 em face da providência mencionada no subitem anterior, considerar prejudicado, por perda de objeto, o recurso interposto pelo Sr. Gilberto Morand Paixão, procedendo-se à extinção do procedimento recursal em relação àquele interessado;

8.3 determinar à Secex/SP que sejam oficiados os órgãos competentes para a efetivação das medidas decorrentes do disposto no subitem 8.1;

8.4 uma vez adotadas as providências aludidas no subitem anterior, devolver os presentes autos à Secretaria de Recursos, com vistas ao prosseguimento da análise dos demais recursos interpostos contra a Decisão nº 026/2001 – Plenário; e

8.5 dar ciência da presente Decisão ao Sr. Gilberto Morand Paixão".

No Voto que fundamentou aquela decisão afirmei, *verbo ad verbum* (fls. 331/2):

"*Observo, de início, que o Acórdão nº 163/2001 – Plenário (Ata 28/2001) não julgou regulares as contas do Sr. Gilberto Morand Paixão, mas apenas acolheu as suas alegações de defesa, 'excluindo-se a sua responsabilidade' da Tomada de Contas Especial processada no TC-001.025/1998-8.*

De qualquer sorte, essa 'exclusão da responsabilidade' do Sr. Gilberto Morand Paixão sem dúvida que autoriza inteligência no sentido de que esta Corte já entendeu não caber a ele algum dever jurídico de ressarcir o erário em razão dos danos decorrentes nas obra do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo.

Nessas condições, não se vislumbrando mais a possibilidade de superveniência da condenação ao ressarcimento cuja eficácia e utilidade se procurou assegurar com a medida cautelar adotada na Decisão nº 026/2001 – Plenário (Ata 03/2001), não se justifica mais a subsistência da indisponibilidade dos bens do Sr. Gilberto Morand Paixão.

De conseguinte, impõe-se a revogação da medida de indisponibilidade dos bens em relação àquele interessado, o que, por lógica implicação, retira toda a utilidade do recurso que precisamente contra aquela providência constritiva havia ele interposto. É dizer, afastado o provimento que motivara a interposição do recurso, fica prejudicado, por manifesta carência de objeto, o próprio recurso interposto.

Configura-se aí a ausência de interesse no recurso, interesse esse cuja afirmação, para nos valermos da formulação de um dos nossos mais insignes processualistas, depende 'da conjugação de dois fatores: ***de um lado, é preciso que o recorrente possa esperar, da interposição do recurso, a consecução de um resultado a que corresponda situação mais vantajosa, do ponto de vista prático, do que a emergente da decisão recorrida****; de outro lado, que lhe seja necessário usar o recurso para alcançar tal vantagem' (Barbosa Moreira, in "Comentários ao CPC", p. 289, FORENSE, Rio de Janeiro – ênfase acrescentada).*

Obviamente, uma vez adotadas as providências de praxe decorrentes da revogação da cautelar em relação ao Sr. Gilberto Morand Paixão, os autos devem retornar à Secretaria de Recursos para o processamento dos recursos interpostos pelos demais envolvidos no "Caso do TRT de São Paulo"".

Irresignado com essa manifestação, o Sr. Gilberto Morand Paixão, representado pelo seu procurador, opôs embargos de declaração, alegando o que se segue (anexo 39, fls. 01/3):

"*1. Embora, é verdade, prolatado por Ministro que merece o respeito e admiração do suplicante e de seus patronos, não se pode dissimular a observação de que há na v. decisão embargada lapso, em sua fundamentação, que merece ser sanado.*

2. De fato, conquanto tenha, em verdade, sido julgado prejudicado o recurso do suplicante, em razão do julgamento anterior deste Tribunal – relativo ao TC 001.025/1998-8, que o isentou de qualquer responsabilidade – percebe-se, logo no início da decisão, uma imprecisão quanto àquele julgado, que não pode ser mantida aqui.

3. Na decisão ora embargada, consta a afirmação de que 'o Acórdão n° 163/2001- Plenário (Ata 28/2001) não julgou regulares as contas do Sr. Gilberto Morand Paixão, mas apenas acolheu as suas alegações de defesa, "excluindo-se a sua responsabilidade" da Tomada de Contas Especial processada no TC – 001.025/1998-8'.

4. Sucede que, por um lapso, olvidou-se de que naquele julgamento – que, de fato, o Relator, Ministro Lincoln Magalhães, propunha se julgar as contas do embargante irregulares – prevaleceu o voto do Ministro Walton de Alencar Rodrigues, que, ao contrário do voto do Relator, decidiu no sentido de que deveria ser suprimida o item 8.3 do voto do Relator.

5. Leia-se no voto do Min. Walton de Alencar Rodrigues, a fls. 1164 daquele processo: 'Por essa razões, desde logo, VOTO por que o engenheiro Gilberto Morand Paixão seja excluído do rol de responsáveis deste processo, com a exclusão de sua responsabilidade e ***conseqüente supressão do item 8.3 do acórdão propostos,*** *e a imediata exclusão, no acórdão e decisão, de qualquer menção à lisura ou à diligência com relação à sua atuação profissional' (grifou-se).*

6. Pois bem. Esse voto é que prevaleceu, ficando, lembre-se, vencido apenas o próprio Relator, que mantinha sua posição. Ora, se assim é, não há o item 8.3 do acórdão originário do Min. Lincoln Magalhães, que dizia julgar irregulares as contas do embargante. Muito ao contrário, decidiu-se pela sua supressão, não podendo, pois, constar aqui, neste julgado, conquanto decidida pela liberação de seus bens, que as contas foram julgadas irregulares.

7. O lapso apontado, como se vê, compreensível, lógico, pela quantidade enorme de casos a julgar diariamente pelo Tribunal, merece ser sanado, afinal não é correto afirmar, ante o julgado do TC 001.025/1998, que as contas do embargante não foram julgadas regulares.

8. Isto posto, confia em que V.Exª acolherá estes embargos, dando-lhes provimento, para sanar o lapso apontado".

É o Relatório.

VOTO

Este Tribunal firmou orientação no sentido de que, para o conhecimento de embargos de declaração, faz-se necessário o atendimentos apenas dos chamados requisitos gerais dos recursos, excluindo-se do seu juízo de admissibilidade o exame, ainda que em cognição superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida. Dessa forma, uma vez verificados a singularidade, a tempestividade, a legitimidade do recorrente, o interesse em recorrer e a adequação do recurso, o Tribunal tem conhecido de embargos de declaração, remetendo a verificação da ocorrência ou não de uma daquelas impropriedades para o seu juízo de mérito.

No presente caso, por atendidos esses requisitos gerais inerentes aos recursos, conheço dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Gilberto Morand Paixão.

Como consignado no precedente Relatório, embora satisfeito com o provimento assentado pelo Tribunal na Decisão nº 724/2001 – Plenário, o interessado vislumbrou um lapso na fundamentação a ela conducente. É que — alegou-se — tendo sido, ao ensejo da apreciação do TC-001.025/1998-8, acolhido o Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que propôs a exclusão do Sr. Gilberto Morand Paixão do rol dos responsáveis no "Caso do TRT de São Paulo", não poderia — diz-se nas razões dos embargos — "*constar aqui, neste julgado, conquanto decidida pela liberação de seus bens, que as contas foram julgadas irregulares*".

Note-se que o interessado atribuiu ao Tribunal ter firmado um juízo no sentido de que as suas "*contas foram julgadas irregulares*", o que, à evidência, em momento algum se consignou no Voto condutor da Decisão nº 724/2001 – Plenário. Já por essa equivocada apreensão da realidade dos fatos tal como se apresentam nos autos, é o caso de haver-se improcedente o apelo do interessado.

Não obstante essa circunstância e ciente, embora, de que a função dos tribunais é apreender o sentido das normas jurídicas para o fim de sua aplicação na resolução dos casos concretos, e não para sobre elas discorrer a modo de doutrinador, tenho por oportuno um rapidíssimo esclarecimento acerca da questão que ora nos ocupa.

A passagem do meu Voto na qual o interessado recolheu o equivocado entendimento de que estávamos a considerar que, ao apreciar-se o TC-001.025/1998-8, as suas "*contas foram julgadas irregulares*" é aquela na qual, abrindo aquele Voto, afirmei:

"*Observo, de início, que o Acórdão nº 163/2001 – Plenário (Ata 28/2001) não julgou regulares as contas do Sr. Gilberto Morand Paixão, mas apenas acolheu as suas alegações de defesa, 'excluindo-se a sua responsabilidade' da Tomada de Contas Especial processada no TC-001.025/1998-8*".

Motivara essa singela observação a circunstância de que o item 8.4 do Acórdão nº 163/2001 – Plenário, que teve como Redator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, firmara haver este Plenário acordado em "*acolher as alegações de defesa do Sr. Gilberto* Morand *Paixão (engenheiro), excluindo-se a sua responsabilidade destes autos* [do TC-001.025/1998-8]" (Ata 28/2001, fl. 99).

Considerando tratar-se o TC-001.025/1998-8 de uma Tomada de Contas Especial e considerando que, na sistemática da Lei nº 8.443/92, após a válida citação do responsável e uma vez valorada a defesa por ele apresentada, o Tribunal profere uma decisão definitiva acerca do mérito das contas do responsável na qual ajuíza "*se estas são regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares*" (art. 10, § 2º, e art. 15), ao verificar que o item 8.4 do Acórdão nº 163/2001 – Plenário enunciara a "exclusão da responsabilidade" do Sr. Gilberto Morand Paixão, mas não explicitara o juízo pela regularidade das suas contas, fiz contar no meu Voto a observação puramente fática acima mencionada, em face da qual, sem qualquer razão, o interessado firmou a sua indevida compreensão.

A fulminar de vez a possibilidade de que tivesse o Tribunal — como alegou o interessado — entendido que as suas "*contas foram julgadas irregulares*", bastaria haver-se atentado para o que se contém no parágrafo seguinte ao que se vem de aludir, no qual se grafou, com todas as letras, que "*essa 'exclusão da responsabilidade' do Sr. Gilberto Morand Paixão sem dúvida que autoriza inteligência no sentido de que esta Corte já entendeu não caber a ele algum dever jurídico de ressarcir o erário em razão dos danos decorrentes nas obra do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo*".

Ora, uma vez assentado que este Tribunal entendeu não caber ao Sr. Gilberto Morand Paixão qualquer dever jurídico de ressarcir o erário por conta do "Caso do TRT de São Paulo", sustentar-se ainda assim que o Voto embargado teria considerado que as suas "*contas foram julgadas irregulares*" é uma afirmação que apenas por uma de duas hipóteses poderia ser explicada: ou se considera que este Relator nada conhece acerca de uma Tomada de Contas Especial, ou, de fato, nada conhece acerca de uma Tomada de Contas Especial aquele que semelhante afirmação fez.

De conseguinte, lapso algum havendo no Voto embargado, mas, ao contrário, decorrendo as considerações arrazoadas pelo interessado apenas da sua própria incompreensão de mera e precisa referência à questão de fato ali enunciada, impõe-se o não provimento do presente apelo.

Eu preferiria concluir aqui as minhas considerações, mas, tendo em conta o que ao final se contém nas razões do recurso, vejo-me obrigado a uma ponderação adicional. A esse respeito, peço desde logo vênias aos membros deste Colegiado.

Segundo afirmado, o "*lapso*" deste Relator ao considerar que, "*ante o julgado do TC 001.025/1998, (...) as contas do embargante não foram julgadas regulares*" é um "*lapso (...),como se vê, compreensível, lógico, pela quantidade enorme de casos a julgar diariamente pelo Tribunal*".

Eu não sei se o Sr. Gilberto Morand Paixão anuiu ou mesmo teve ciência desse juízo pretensamente irônico firmado na peça que, em seu nome, subscreveu o advogado André Silveira.

De qualquer sorte, não posso tolerá-lo, porquanto impróprio, indevido, inaceitável, para o padrão de conduta que deve informar os atos praticados num âmbito tão formal quanto o é um procedimento jurídico.

É certo que todos os que aqui exercemos função nos envolvemos diariamente com uma quantidade expressiva de processos, aliás, uma quantidade bem maior do que a que seria compatível com o exame tempestivo e aprofundado que eles merecem. Ainda assim, movido pelo que me pareceu uma pretensão justa, tão logo recebi o pedido do Sr. Gilberto Morand Paixão — confesso que até mesmo superando inclinação pessoal no tocante a se deveríamos analisá-lo em sede do pedido de reexame que antes ele interpusera —, com o propósito de o mais rapidamente possível afastar os gravames que sobre o seu patrimônio incidiam, a ele conferi tratamento preferencial, processando-o e submetendo-o à consideração deste Colegiado tão logo quanto me foi possível.

Portanto, exatamente por ter feito o que a mim foi possível, no menor prazo que se me ofereceu, para restaurar o fundamental direito do Sr. Gilberto Morand Paixão de livremente dispor dos seus bens, é que, como disse, rechaço o impróprio juízo que a este Relator se imputou nos presentes embargos.

Com essas considerações, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 870/2001 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.777/2000
2. Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Pedido de Reexame
3. Interessado: Gilberto Morand Paixão
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Decisão: O Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 e 34 c/c art. 48 da Lei nº 8.443/92, DECIDE:

8.1 conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Gilberto Morand Paixão, para negar-se-lhes provimento, ante a ausência de qualquer lapso no Voto que fundamentou a Decisão nº 724/2001 – Plenário;

8.2 manter íntegra, em todos os seus termos, a Decisão nº 724/2001 – Plenário;

8.3 devolver os presentes autos à Secretaria de Recursos, com vistas ao prosseguimento da análise dos demais recursos interpostos contra a Decisão nº 026/2001 – Plenário; e

8.4 dar ciência da presente Decisão ao Sr. Gilberto Morand Paixão.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO II - Classe I - Plenário
TC-017.537/1996-7 (com 07 volumes)
Apenso: TC-017.229/1996-0
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - INDESP (extinto)
Interessada: Nilma Garcia Pettengill

Ementa: Embargos de Declaração. Existência de omissão. Elementos constantes do Voto e da ementa não levados à deliberação prolatada. Conhecimento. Procedência. Alteração da redação dada à alínea "d" do Acórdão nº 121/2001 - Plenário.

RELATÓRIO E VOTO

Na Sessão de 09.12.1997, o Tribunal Pleno, ao apreciar processo de denúncia concernente a irregularidades praticadas no âmbito do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - INDESP, decidiu, dentre outras providências, aplicar multa à Sra. Nilma Maria Pettengill, ex-Coordenadora da COTEC/DITEC daquela instituição, no valor de R$ 1.600,00 (Acórdão nº 271/97 - Plenário).

2. Sorteado relator de diversos recursos interpostos contra a referida deliberação, trouxe a matéria à consideração deste Colegiado na Sessão de 30.05.2001, quando acolhi, em meu Voto, a sugestão do Ministério Público no sentido de aplicar o princípio da eqüidade a todos os responsáveis que tivessem situações jurídicas idênticas, o que implicaria na redução das multas aplicadas às Sras. Ivone Terezinha Cogo e Nilma Garcia Pettengill.

3. Não obstante tal intenção ter restado consignada na ementa respectiva, o Acórdão nº 121/2001 - Plenário deixou de consignar o benefício em nome da Sra. Nilma Garcia Pettengill, aplicando-o apenas em prol da Sra. Ivone Terezinha Cogo. Em decorrência, essa última responsável opôs embargos de declaração para que lhe seja igualmente deferida a redução da multa.

Considerando a existência da alegada omissão, uma vez que a ementa do Acórdão nº 121/2001 expressamente grafou "redução de duas outras multas aplicadas, por eqüidade", ao passo que o texto do referido Acórdão somente contemplou a redução de uma das multas, deixando de beneficiar à Sra. Nilma Garcia Pettengill, considero procedentes os presentes embargos e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de

2001.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 266/2001 -TCU - Plenário

1. Processo TC nº 017.537/1996-7 (com 07 volumes)
Apenso: TC-017.229/1996-0
2. Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração
3. Interessada: Nilma Garcia Pettengill
4. Entidade: Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - INDESP (extinto)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Sra. Nilma Garcia Pettengill contra o Acórdão nº 121/2001 - Plenário.

Considerando a existência de omissão, uma vez que o referido Acórdão não concedeu à embargante o benefício da redução da multa que lhe havia sido aplicada, apesar de a ementa e o Voto respectivos expressamente consignarem a intenção de ser aplicado, ao caso, o princípio da eqüidade, o que implicaria na conseqüente redução da multa aplicada à Sra. Nilma Garcia Pettengill,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 34 da Lei nº 8.443/92, em:

a) conhecer dos embargos opostos pela Sra. Nilma Garcia Pettengill para, no mérito, considerá-los procedentes;

b) alterar a alínea "d" do Acórdão nº 121/2001 - Plenário, que passa a contar com a seguinte redação:

"d) reduzir, por eqüidade, o valor das multas aplicadas às Sras. Ivone Terezinha Cogo e Nilma Garcia Pettengill, por meio do referido Acórdão nº 271/97, de R$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) para R$ 800,00 (oitocentos reais);"

c) dar ciência à interessada do teor da presente deliberação.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

I - RELATÓRIO
GRUPO I - Classe I - Plenário
TC-013.173/1999-5, com 01 volume

Natureza: Pedido de Reexame
Interessado: José Serafim Abrantes, Presidente
Entidade: Conselho Federal de Contabilidade -CFC

Ementa: Pedido de Reexame interposto contra a Decisão nº 651/2000-TCU-Plenário, que conheceu da Representação formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade para considerá-la improcedente em razão de orientação já firmada pelo Tribunal, de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são obrigados a prestar contas, em face de disposições prescritas na Constituição Federal e na Lei 8.443/92. Conhecimento. Não provimento. Manutenção da orientação contida na Decisão recorrida.

Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. José Serafim Abrantes, Presidente do Conselho Federal de Contabilidade – CFC, contra a Decisão nº 651/2000, proferida pelo E. Plenário, que conheceu da Representação formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade para considerá-la improcedente em razão de orientação já firmada pelo Tribunal, de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são obrigados a prestar contas, em face de disposições prescritas na Constituição Federal e na Lei 8.443/92, comunicando-o, ainda, que da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois constituem elementos que subsidiam a instrução e julgamento dessas contas.

2. O exame dos Recursos a cargo do analista Alfredo S. T. de Macedo, da SERUR, com o qual se manifestaram de acordo o Diretor de Divisão e o Secretário de Controle Externo, consignou:

"HISTÓRICO

2. Mediante ofício-circular (nº 213/99, de 25.5.1999, às fls. 01 do vol. principal), a SECEX-RN solicitou do Conselho Regional de Contabilidade no Estado do Rio Grande do Norte informações sobre licitações realizadas a partir do segundo semestre de 1998, para fins de acompanhamento, com fulcro no art. 41, I, b, da Lei nº 8.443/1992.

3. Em resposta, o Conselho Federal de Contabilidade endereçou à SECEX-RN o ofício DEJUR/CFC nº 1721/99, de 25.6.2000, às fls. 03/04 – v. p., ali afirmando, basicamente, que a solicitação formulada pela nossa repartição estadual não encontrava amparo na lei e qualquer pedido da espécie deveria ser dirigido àquele Conselho Federal, por motivos expostos em seu expediente.

4. A SECEX/RN endereçou-lhe então o ofício nº 346/99, de 14.7.1999, às fls. 05 – v. p., ponderando que os conselhos de fiscalização do exercício profissional, como destinatários de contribuições parafiscais, enquadram-se nas situações previstas pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e que as Decisões TCU-Plenário nºs. 701/98 e 259/99 reiteram o entendimento do dever de prestar contas por parte dessas entidades.

5. O presidente do Conselho Federal de Contabilidade encaminhou, então, àquela SECEX, a título de 'recurso, o ofício DEJUR/CFC nº 2180/99, de 30.8.1999, às fls. 06/18 – v. p., trazendo os seguintes comentários, em síntese:

- que o Conselho Federal de Contabilidade foi criado pelo DL nº 9.295/1946 com personalidade jurídica de direito privado e não integra a administração pública;

- o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal não pode ser interpretado de forma isolada, oferecendo, a respeito, minuciosa doutrina;

- a Lei nº 9.649, de 27.5.1998, não trouxe novidade no campo de atividade dos Conselhos de Fiscalização de Profissão Regulamentada;

- os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade recebem o mesmo tratamento dado à OAB, ou seja, não mantêm vínculo funcional ou hierárquico com órgão da administração pública e, por constituir serviço público, gozam de imunidade tributária em relação a seus bens, rendas e serviços;

- o relacionamento com o Tribunal deve ocorrer a título de colaboração, que não se pode confundir com obrigação, uma vez que esta só em virtude da lei.

6. Apreciando este último ofício do CFC, concluiu a SECEX-RN, por instrução às fls. 21/22 – v. p., que:

1. o expediente deveria ser autuado como Representação, tendo em vista as normas internas sobre o recebimento, autuação e tramitação de processos;

2. deveria ser encaminhado ao Sr. Ministro-Relator, com proposta de admissibilidade como tal;

3. no mérito, deveria ser-lhe negado provimento, baseado em jurisprudência que cita (Decisão nº 432/99-TCU-Plenário).

7. Examinada a matéria, o Exmo. Sr. Ministro-Relator votou por conhecer do expediente do CFC como Representação e submeteu ao e. Plenário desta Corte de Contas, em sessão de 16.8.2000, a Decisão às fls. 42 do vol. principal, que veio a tomar o nº 651/2000 (Ata nº 32/2000).

8. Adotada a proposta do Relator, decidiu o Plenário que deveria ser esclarecido ao Sr. Presidente do Conselho Federal de Contabilidade – CFC o seguinte, in verbis:

'a) a Decisão 701/98-TCU-Plenário (DOU de 19.10.1998) firmou a orientação de que os conselhos de fiscalização profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei 8.443/92;

b) da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois constituem elementos que subsidiam a instrução e o julgamento dessas contas.'

9. Cientificado do teor da Decisão nº 651/2000, consoante ofício com cópia às fls. 43 do vol. principal, o interessado interpôs o recurso às fls. 01/20 deste volume, cujo mérito é adiante analisado.

II. ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

10. Conforme exame de admissibilidade às fls. 26/27 e despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator às fls. 30, o recurso do interessado foi admitido, conhecido como PEDIDO DE REEXAME e encaminhado a esta Secretaria para a instrução que ora se processa.

III. ANÁLISE DE MÉRITO

11. Consoante ofício nº 3117/DEJUR-CFC, de 31.8.2000, às fls. 01/20, o interessado interpôs recurso contra a Decisão nº 651/2000-TCU-Plenário que julgou improcedente a Representação por ele formulada com o fito de se eximir de prestar contas e informações a este Tribunal (fls. 06/18 do vol. principal). Na Decisão, foi determinado que se esclarecesse ao interessado que a Decisão 701/98-TCU-Plenário firmou a orientação de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional estão obrigados a prestar contas ao TCU, em face de disposições constitucionais e da Lei nº 8.443/92, o que foi feito mediante ofício nº 1570-SGS-TCU (cópia às fls. 43, v. p.).

- <u>Das alegações do interessado</u>

12. Além de discutir se os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade devem ou não prestar contas a esta Corte, pretende o interessado que quaisquer solicitações deste Tribunal, ainda que digam respeito à atuação direta de conselho regional, sejam dirigidas ao Conselho Federal.

13. Alega, quanto a este último aspecto, que procedimento diverso traz prejuízo à integração do Sistema CFC/CRCs, gerando, segundo argumenta, anarquia administrativa e ofensa à hierarquia. Para ele, seria impossível um conselho regional integrar o mundo jurídico desligado ou indiferente ao Sistema dos Conselhos de Contabilidade.

14. Relativamente à obrigatoriedade de prestar contas ao TCU, o interessado inicia seu arrazoado dizendo que os Conselhos Regionais de Contabilidade somente se subordinam ao Conselho Federal. Todos foram criados pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que por seu art. 1º declara: 'Ficam criados o Conselho Federal de Contabilidade e os Conselhos Regionais de Contabilidade'.

15. De acordo com o interessado, 'a lei que os colocou no mundo jurídico não os fez circular na área pública." Entretanto, logo após, afirma que "a instituição pública, exatamente porque pública, só por lei pode ser criada, resultando óbvio que a lei deve declarar expressamente a organização que está colocando no mundo'.

16. A seu ver, o DL nº 9.295/1946, que criou os Conselhos de Contabilidade, silenciou sobre a qualificação jurídica das entidades instituídas, mas a legislação que se lhe seguiu, embora nada

tenha esclarecido expressamente, pela via implícita adiciona caracteres enriquecedores da evidência de que os conselhos têm personalidade jurídica de direito privado. Cita, a propósito, vários dispositivos legais posteriores que, conforme seu entendimento, embora tivessem ficado silentes sobre a qualificação de sua natureza jurídica, reforçaram características que a incompatibilizariam com o gênero autarquia. Aduz que 'todos os fundamentos resultantes da experiência de mais de quatro décadas de vida, somadas às razões que as melhores previsões autorizam, deixam claro e manifesto que a entidade por eles formada deve e precisa ser expressamente declarada de direito privado.'

17. De conformidade com o interessado, o DL nº 968, de 13.10.1939, adotou terminologia própria em respeito à diversidade que caracteriza as entidades da espécie, empregando a expressão 'entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais'. Para o recorrente, esse diploma teria conferido liberdade para sua configuração como autarquia sui generis, estabelecendo, no seu art. 1º, que 'regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais.'

18. Segundo sua exegese, se o legislador as desejasse todas autarquias, estendendo o gênero aos conselhos cuja natureza jurídica não estava declarada como tal, 'a redação do Decreto-lei nº 968 seria até bem mais simples e muito mais elegante: bastaria empregar 'autarquias' ao invés de 'entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais'.'

19. Para o autor do recurso, 'o fecho de ouro da evolução dos diplomas legais que descaracterizaram até as autarquias assim expressamente declaradas pelas leis criadoras de vários conselhos, encontra-se no Decreto-lei nº 2.299, de 21.11.86, cujo art. 3º, in fine, revoga o parágrafo único, do art. 1º, do Decreto-lei nº 968/69, extinguindo a supervisão ministerial para as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais. Assim, a partir de 21.11.86, a tênue supervisão ministerial foi eliminada do mapa. Para não permitir qualquer dúvida a respeito, o Decreto nº 93.617, da mesma data, liquida a fatura, dispondo, por seu art. 1º, que 'não será exercida a supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais a que se refere o Decreto-lei nº 968, de 13.1069'.'

20. Deduz que, suprimida a supervisão ministerial, os conselhos perderam a condição que garantia integração na Administração Pública. 'Só haveria viabilidade para sustentar a permanência da qualificação pública' – advoga – 'se houvesse doutrina apta a avaliar a tese da existência de órgão público gravitando em torno de si mesmo, fora da órbita do poder público.'

21. Traz à baila Voto do Ministro Ivan Luz no TC nº 011.217/85-5, relacionado com denúncia sobre altos salários no Conselho Federal dos Representantes Comerciais. Ali, ao comentar a natureza jurídica daquela entidade, o referido Ministro teria tecido considerações que o interessado destaca em defesa de sua tese no sentido de que não possui personalidade jurídica do gênero autarquia. Destaca do voto alguns trechos, dentre os quais os seguintes (grifados no recurso):

'... parece incensurável entender-se que a <u>personalização</u> de direito público é <u>atributo</u> que só o Estado, através de manifestação legislativa, tem poder para conferir à criatura administrativa que nasce de sua vontade.'

- 'Nem toda criatura administrativa é "pessoa", como de elementar sabença. Por isso mesmo, para sê-lo deve receber do Estado, <u>formalmente</u>, o atributo da personalização.'

- 'Ora, a caracterização da 'natureza autárquica', do 'ser autarquia', exige a regra de direito objetivo, entre nós, a presença de tal atributo, ou <u>explicitamente</u> ou por norma que dê à criatura administrativa a titularidade de direitos e deveres que só a <u>pessoa</u> pode deter. A <u>titularidade das funções públicas</u> que exercerá, esta decorre dos motivos mesmo de sua criação pelo Estado e se define pelos fins lhe assinalados na lei instituidora.'

- 'As peculiaridades que traçam (...) um perfil singular à instituição, todavia não a caracterizam como <u>autarquia</u>, à luz do direito positivo, ainda que, a nosso ver, exprima caracteres de publicização inapagáveis pela declaração <u>regimental</u> de personalização privada.'

- '... os caracteres da entidade, travejados na lei instituidora, não a fazem <u>autarquia</u>. Falta-lhe o atributo essencial da personalização jurídica, de direito positivo, para vestir o conceito legal do tipo administrativo assim nominado na lei que o descreve.'

- 'Tal atributo não lhe consignou o estado. Criou-a sem ele, o que está à discrição. Nem explicitamente a criou autarquia, nem implicitamente do ato legislativo de manifestação de sua vontade, do "fiat" criador e regras legais de controle posteriormente editadas, se extrai que deste tipo participe a sua natureza.'

22. Argumenta que a Lei nº 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não inclui os Conselhos de Contabilidade na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego, embora o inciso XVII do art. 16 da lei relacione os conselhos que integram a estrutura daquela Pasta, quais sejam, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

23. Acrescenta que, com a edição desta última lei, mais patente ficou a distância dos Conselhos de Contabilidade da Administração Pública, do Poder Executivo e dos Ministérios. Isto porque o art. 39 da mesma lei diz que as entidades integrantes da Administração Pública Federal Indireta serão vinculadas aos órgãos da Presidência da República e aos Ministérios, segundo as normas constantes do parágrafo único do art. 4º e § 2º do art. 5º do DL 200/1967, e sujeitas à supervisão dos respectivos titulares. Por sua vez, o art. 4º, II, do DL 200/1967, diz que a Administração Indireta compreende: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. A Lei nº 9.649/1998, ao não vincular os Conselhos de Contabilidade à supervisão ministerial, teria, portanto, segundo a visão do interessado, não só deixado de considerá-los como integrantes da Administração Indireta Federal, como também os excluído da classificação como autarquia.

24. Conclui, após, que 'se não é autarquia; se não está ligado à Administração Pública e se não está subordinado a qualquer Ministério, não há base para se declarar que produto de sua arrecadação seja bem público.'

25. Para o recorrente, o Conselho de Contabilidade não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bens e valores públicos, não estando compreendido pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

26. Assevera que 'a declaração de que o Conselho de Contabilidade é autarquia quando não o é e de que administre dinheiro público quando não se caracteriza a conceituação legal de tal instituto, traz sérios prejuízos à entidade fiscalizadora do exercício profissional e ao interesse da classe de Contabilistas.'

27. 'Os profissionais registrados' – acresce – 'só eles e ninguém mais sustentam o órgão fiscalizador da classe. Por isso, inadequada a busca da aplicação do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, ao Conselho de Contabilidade', ressalta.

28. Finaliza o interessado, requerendo, in verbis:

'I. seja acolhido o presente recurso de REEXAME;

II. seja reexaminada a questão relativa à diligência em relação à prestação de contas, declarando-se que deve ser feita através do Conselho Federal de Contabilidade, na qualidade de coordenador do SISTEMA CFC/CRCs;

III. seja reexaminada a DECISÃO para excluir a referência ao parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, eis que inaplicável ao Conselho de Contabilidade.'

29. Requer ainda seja-lhe deferida sustentação oral, quando do julgamento do presente recurso, com apoio no art. 227 do RITCU.

- Do exame das alegações

30. Pleiteia o recorrente que a Decisão nº 651/2000 seja revista com o fito de excluir a referência ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, por julgar que lhe é inaplicável.

31. O teor do recurso em apreço, nesse aspecto, outra coisa não pretende senão o reconhecimento de que o interessado não é pessoa jurídica de direito público, não constitui autarquia, não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens e valores públicos, não estando portanto obrigada a prestar contas e informações a este Tribunal.

31. A questão da obrigatoriedade de os conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas prestarem contas a esta Corte já foi exaustivamente analisada pelo Tribunal, em seguida a estudos do Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço TCU-Pres. nº 014, de 29.10.1997.

32. Depois de examinar os relatórios desenvolvidos pelo referido GT e ouvido previamente o MPTCU, decidiu o Plenário deste Tribunal firmar o entendimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional estão obrigados a prestar contas ao TCU, em razão do disposto nos arts. 5º a 8º da Lei nº 8.443/92 (Decisão nº 701/1998).

33. O recorrente já foi esclarecido da orientação firmada pelo Tribunal, a teor da Decisão nº 701/1998, conforme ofício a ele dirigido em 18.8.2000 (fls. 43 – v.p.).

34. Embora se trate, pois, de matéria que constitui tábula rasa e por esse motivo não deveria ser merecedora de maiores considerações, dela trataremos nos tópicos seguintes, ad argumentandum tantum, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa que carateriza a atuação desta Casa.

35. A partir do instante em que a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, por seu artigo 149, incluiu a contribuição de interesse das categorias profissionais entre as espécies tributárias, e desde o momento em que a mesma Constituição determinou, no parágrafo único do art. 70, que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, uma interpretação se impõe constitucionalmente para a matéria: sejam os Conselhos de Contabilidade autarquia ou não, cabe a eles, como pessoa jurídica, quer de direito público, quer de direito privado, prestar contas, porque utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam e administram tributo, ou seja, dinheiro público, porque "em verdade, a contribuição, seja que nome tenha, constitui tributo",como assinala o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em sua obra, Temas de Direito Público. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 291.

36. A contribuição especial ou parafiscal, devida pelos contabilistas que queiram militar na profissão, não é facultativa, é obrigatória. Constitui obrigação de prestar para aquele que pretende executar serviço de natureza contábil. Obrigatoriamente, para exercer a profissão, tem de estar o contabilista inscrito no conselho profissional da classe. Constitui obrigação compulsória, prevista na Lei, para aqueles que pretendem exercer a Contabilidade. O contabilista, assim entendido o profissional habilitado como contador ou técnico em contabilidade, só se livra da obrigatoriedade de contribuir para o Conselho devido se abrir mão do patrimônio do exercício profissional; em outras palavras, só se libera do vínculo se renunciar ao direito de exercer a profissão.

37. Colocando-se ao lado dos tributos clássicos (imposto, taxa e contribuição de melhoria), de forma paralela, a contribuição especial é espécie autônoma de tributo, quer vinculado ou não, que tem entre suas características a possibilidade de o poder competente transferir a arrecadação e aplicação do produto à entidade pública ou privada, como ensina De Plácido e Silva, no verbete correspondente, em seu Vocabulário Jurídico. 15ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

38. Na obra, Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário, Sacha Calmon Navarro Coelho ensina, in verbis:

'Todas as contribuições parafiscais, em suas três modalidades ou fins constitucionais, sujeitam-se às regras do Código Tributário Nacional (...) A sujeição das parafiscais ao CTN é expressa no art. 149 da Superlei. Com isso, corrigiu o constituinte de 1988 uma lacuna constitucional existente na Carta de 1967. Agora, como qualquer tributo, sujeitam-se ditas contribuições ao regime geral e básico do Direito Tributário (...). Hodiernamente, não há mais como discutir esta questão. Tollitur quaestio. Perdeu relevo, tornou-se acadêmico saber se as contribuições parafiscais são ontologicamente tributo. Sendo e são, ou não sendo, é como se fossem, porquanto a legislação do Código Tributário e os principais fundamentais da tributação, tais como postos na Constituição a elas se aplicam inteiramente. O regime jurídico é o que verdadeiramente importa.'

39. No mesmo sentido, é a lição do tributarista Geraldo Ataliba (Hipótese de Incidência Tributária. São Paulo: RT, 1973, p. 201), nestas palavras:

'A designação contribuição fiscal não retira a um tributo seu caráter tributário. Qualquer que seja o nome com que se batize, 'toda obrigação pecuniária, ex lege, em benefício de pessoa pública ou com finalidade de utilidade pública' é tributo e se submete ao chamado regime tributário ...'

40. É o eminente Ministro-Presidente do e. STF, Carlos Mário da Silva Velloso, na pág. 291 de sua obra citada, que destaca que 'esse caráter tributário da contribuição é, hoje, assinalado

pelos melhores doutrinadores do Direito Constitucional Tributário. É conferir, por exemplo, (...): Sacha Calmon Navarro Coelho, Aliomar Baleeiro, Amílcar de Araújo Falcão, Fábio Fanucchi, Ilves J. de Miranda Guimarães, Manoel Gonçalves Ferreira Filho', aos quais acrescentaríamos Geraldo Ataliba (op. cit.), Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional. 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 434), Ives Gandra Martins (Sistema Tributário na Constituição de 1988. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998, p. 100) e Alfredo Augusto Becker (Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 349).

41. Esse caráter doutrinário da contribuição como tributo é também reconhecido pelo Prof. José Afonso da Silva, como se verifica do texto abaixo, transcrito de seu Curso de Direito Constitucional Positivo (11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 646):

'A doutrina entende que todas as contribuições compulsórias têm natureza tributária, reputadas como tributos parafiscais, ou seja, tributos cuja arrecadação é da competência de entidades paraestatais ou autárquicas.'

42. O grande Hely Lopes Meirelles é a respeito categórico e enfático: 'É óbvio que as contribuições parafiscais constituem dinheiro público' (Estudos e Pareceres de Direito Público – Vol. III. São Paulo: Ed. RT, 1981, p. 192).

43. A partir do momento em que a Constituição Federal inseriu a contribuição de interesse das categorias profissionais no Sistema Tributário Nacional (Título VI, Capítulo I), conforme reza o art. 149 da Carta, a natureza jurídica dessas contribuições ganhou status constitucional, 'e contra a Constituição nada prospera, tudo fenece' (PONTES DE MIRANDA).

44. Notoriamente, é à Corte Suprema do País que temos de recorrer jurisprudencialmente para examinar matéria constitucional e esta já tem se manifestado por seus membros sobre a natureza tributária, constitucionalmente assim definida, da contribuição de interesse das categorias profissionais.

45. Dá conta do que se afirma ao final do parágrafo anterior, v.g., o voto do Relator do MS-STF nº 21.797-RJ, Ministro Carlos Velloso, ao ali destacar que 'o patrimônio das autarquias é bem público e as contribuições que recebe têm, hoje, caráter tributário', acompanhado pelo voto do Ministro Maurício Corrêa, em sessão de 23.10.1996, no mesmo writ, julgado pelo Pleno em 9.3.2000, no sentido de que 'o fato de receberem esses Conselhos recursos a título de contribuições do universo de seus filiados, colocam-nos no âmbito do preceito constitucional pela administração, movimentação e manejo de dinheiros públicos' (negritos no original).

46. Relativamente à questão da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização das categorias profissionais, reconhece o interessado que os Conselhos de Contabilidade foram criados por lei, que o DL nº 9.295/1946 que os criou silenciou sobre a qualificação jurídica das entidades instituídas e que há conselhos expressamente declarados como autarquia por suas leis criadoras.

47. Interpreta o recorrente que se a lei que criou os Conselhos de Contabilidade desejasse-os como autarquia, assim o teria especificado, como fez com alguns outros. A contrario sensu, dir-se-ia que vários outros conselhos de relevância, como os de Medicina e Odontologia, estão expressamente declarados como autarquia, por sua respectiva lei criadora, não tendo por que outros conselhos, com atribuições em tudo semelhantes, deixarem de sê-lo, apenas por ter ficado silente a lei quanto à natureza jurídica das entidades. Note-se, a propósito, que o DL nº 9.295/1946, que criou os Conselhos de Contabilidade previu, por seu art. 4º, que um de seus membros seria designado pelo Governo Federal e seria o Presidente da entidade. Evidentemente, isso não viria expresso naquele diploma legal houvesse a vontade de constituí-los como entidades privadas e completamente desvinculadas do Poder Público.

48. O que é preciso ter em conta é que efetivamente os conselhos não são autarquias administrativas, mas são autarquias corporativas, espécie do gênero autárquico com características próprias que lhe atribui maior autonomia gerencial. Possuindo capacidade tributária ativa, exercendo poder de polícia e gerindo dinheiro público, outra coisa não podem ser senão autarquia.

49. Veja-se que não há, porque não tem de haver, registro de seus atos essenciais no registro público, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado, constituindo isso um dos elementos do suporte fático do nascimento da entidade privada e sua admissão ao mundo jurídico.

A criação dos Conselhos de Contabilidade decorre de lei, elemento fático da pessoa jurídica de direito público. Para ilustrar, a Associação dos Advogados de São Paulo ou a Associação dos Magistrados do Brasil-AMB, associações civis, têm seus registros constitutivos arquivados e registrados, como pessoas de direito privado que são, nos devidos CRCPJs. Não nasceram de lei.

50. São os Conselhos de Contabilidade titulares de interesses e atividades públicas, com competências exclusivas da atividade típica do Estado, v.g., poder de polícia administrativa, poder regulamentar, poder de fiscalização, poder disciplinar. Não se dá o mesmo com as empresas públicas e sociedades de economia mista, por exemplo, as quais, ainda que integrando a Administração Indireta, são pessoas de direito privado e apenas podem receber qualificação para o exercício de atividades públicas, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 102).

51. Os poderes de polícia, de regulamentação, fiscalização e disciplinar, exercidos pelos Conselhos de Contabilidade, inerentes à Administração Pública e às pessoas de direito público, estão consubstanciados em seus Estatutos, instituídos pela Resolução CFC nº 825/98, de 30 de junho de 1998. Observa-se que, pelo §§ 3º, 4º e 5º do art. 1º e art. 2º daquela Resolução, o exercício da profissão contábil é prerrogativa privativa de contabilista com registro em CRC. Uma sociedade de contabilistas só adquire personalidade jurídica com o registro dos seus atos constitutivos no CRC da respectiva sede (art. 23 da Resolução). Podem os CRCs aplicar penalidades a seus associados por infrações tipificadas no art. 24 da Resolução.

52. Segundo o artigo 8º de seus Estatutos, são os Conselhos de Contabilidade sujeito ativo de obrigação tributária, cuja titularidade para exigir o cumprimento da obrigação só se admite para pessoa de direito público, na leitura do art. 119 do Código Tributário Nacional. Destaque-se que, no caso de inadimplência, as contribuições cobradas pelos conselhos são suscetíveis de inscrição na Dívida Ativa da União.

53. Seus dirigentes estão sujeitos a mandado de segurança, dirigido a responsável por ilegalidade ou abuso de poder que for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, a teor do art. 5º, LXIX, da Constituição Federal.

54. Tem como foro a Justiça Federal para conhecer, processar e julgar as controvérsias relacionadas com a execução dos serviços de fiscalização do exercício da atividade contábil, conforme dispõe o art. 7º da Resolução, observando o mandamento do art. 109, I e IV, da Constituição Federal.

55. O status de autarquia dos Conselhos de Contabilidade resplandece na imunidade tributária de que trata o art. 5º de seus Estatutos, só admissível, por via constitucional, para impostos que incidam reciprocamente sobre patrimônio, renda ou serviços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com extensão exclusiva para autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes, na forma do § 2º do art. 150 da Constituição. A reprodução do dispositivo constitucional, no corpo dos Estatutos, só faz asseverar a natureza autárquica dos Conselhos.

56. As características das entidades autárquicas apontadas pela doutrina moderna, no ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 308), encaixam-se sob medida para conceituar os Conselhos de Contabilidade como ente autárquico: tem sua criação por lei, personalidade de direito público, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração sob controle estatal e desempenho de atribuições públicas típicas. Não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do jus imperii que lhe foi outorgado pela lei própria.

57. Não lhe cabe subordinação hierárquica, que lhe anularia o caráter autárquico, mas constitui um prolongamento do Poder Público, uma longa manus do Estado, no dizer do saudoso mestre (op. cit., p. 309): executam aqueles Conselhos, como autarquia, serviços próprios de Estado; são eles desdobramento administrativo do Poder Público.

58. Pretender que esses Conselhos sejam pessoa jurídica de direito privado é romper com a essência do jus imperii, atribuindo a entes privados atribuições inerentes ao Estado, tais como o poder de polícia, a coercitividade e a auto-executoriedade de seus atos.

59. Neste sentido é o voto, de 11.4.1996, do eminente Ministro Carlos Velloso, no Mandado de Segurança nº 21.797-9, impetrado pelo Conselho Federal de Odontologia no Supremo Tribunal Federal, o qual assim inicia, textualmente:

'Como bem registra o Ministério Público Federal, é estatal a atividade de fiscalização do exercício profissional (C.F., art. 5º, XIII; art. 21, XXIV; art. 22, XVI). Daí a afirmativa, que é correta, no sentido de que as entidades fiscalizadoras do exercício profissional 'exercem funções tipicamente públicas e, por essa razão, regem-se pelas regras de Direito Público'. (sublinhamos).

60. Outro não foi o convencimento do Ministro Sydnei Sanches, ao deferir, em 1º.2.1999, medida cautelar na ADIn nº 1.717-6, posteriormente ratificada por maioria, em sessão de 22.9.1999, pelo que se infere do trecho abaixo, in verbis:

'Com efeito, não me parece possível, a um primeiro exame, em face de nosso ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição federal, a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais.'

61. Por isso que, por liminar, concedida na ADIn nº 1.717-6 citada no parágrafo precedente, está suspensa a eficácia do art. 58 da Lei 9.649/1998, à exceção do seu § 3º, artigo esse em que se arrima o Conselho Federal de Contabilidade para, por meio de sua citada Resolução CFC nº 825/98, dizer-se de personalidade jurídica de direito privado e pretender abster-se de prestar contas e informações a este Tribunal.

62. É de lembrar conclusão do Ministro Carlos Velloso, ora dignificando a presidência da Suprema Corte de Justiça do País, quando, em voto proferido na ADIn nº 641-0-DF, em 11.12.91, já proclamava:

'A experiência mostra que as soluções casuístas para problemas circunstanciais nunca se revelaram boas alternativas. Melhor, na espécie, é mesmo não descaracterizar os conselhos e respeitar-se a Constituição, reafirmando-se a sua natureza jurídica de direito público, com os consectários daí decorrentes: competência tributária, imunidade e competência da Justiça Federal. Desqualificá-los, mantendo os privilégios das autarquias federais, sandice.'

63. Pode-se considerar remansosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional, inclusive a OAB, são pessoas jurídicas de direito público do gênero autarquia, como dá conta liminares nas ADIns nº 641-0/DF, nº 1.707-1/MT, nº 1.717-6 e no MS nº 21.797-9.

64. Os princípios constitucionais e próprios da Administração Pública – legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, supremacia do interesse público sobre o privado, entre outros – exigem que os conselhos de fiscalização do exercício profissional dêem contas de sua gestão e respeitem os fundamentos da Lei de Licitações, sem que isto implique qualquer subordinação ou vínculo hierárquico a esta Corte de Contas.

65. Já se manifestou o d. Ministério Público junto a este Tribunal, ao referir-se à OAB no TC nº 006.255/1999-0, que submeter-se à jurisdição desta Corte ou o cumprimento do dever constitucional de prestar contas não implicam vínculo hierárquico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional ao TCU. No exercício das suas competências constitucionais e legais, esses conselhos são independentes e autônomos. A atuação do controle externo não lhe retira a independência funcional. Basta ver que estão submetidos ao controle externo exercido pelo TCU a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, bem como o Congresso Nacional, que é o próprio titular do controle, e suas Casas. Constituem-se nas instituições mais elevadas da República, cumprem funções da maior relevância para o País, nem por isso a submissão ao controle externo lhe diminuem a independência e autonomia, no cumprimento de suas missões.

66. Conforme destaca o Prof. Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, na pág. 25 de sua obra, Tomada de Contas Especial. 2ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1998, 'no ideário da Revolução Francesa, que, mais pelo seu simbolismo do que pela sua concretização, iluminou o mundo, fizeram os revolucionários estabelecer, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que 'a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração'(art. 15).'

67. É direito do povo o papel de membro efetivo e participante da sociedade em que vive (accountability). Deve o administrador público ficar submetido ao controle e à aprovação do administrado, cabendo aos Tribunais de Contas do País presença preponderante para atinjimento desse objetivo. O controle externo, como controle social da administração pública, não se restringe ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade, mas avança sobre questões de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade dos atos de gestão.

68. Por todo exposto, não pode prosperar o pleito do interessado no sentido de que a Decisão nº 651/2000 seja revista com o fito de excluir, por julgar que lhe é inaplicável, a referência ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o qual determina que prestará contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

69. Igualmente, não merece acolhida a pretensão do recorrente com o objetivo de que seja reexaminada a questão relativa a diligências de nossas SECEXs estaduais junto aos CRCs, visando a ser declarado, como requer, que ocorram via Conselho Federal de Contabilidade, na qualidade de coordenador do SISTEMA CFC/CRCs, a fim de não prejudicar a hierarquia do Sistema.

70. Os órgãos regionais do Conselho de Contabilidade tem orçamento próprio, gerido com autonomia administrativa, e prestam contas individualmente, embora agrupadas pelo Conselho Federal que se manifesta a respeito. Não há motivo plausível para que não respondam, portanto, cada um de per si, por sua própria gestão, cumprindo-lhes prestar informações requeridas diretamente pelas repartições da Secretaria do Tribunal nos Estados, com fulcro no art. 42 da Lei n 8.443/92, como ocorre com as delegacias estaduais dos ministérios em geral, sem que isto atinja ou afete a hierarquia daqueles órgãos do Executivo.

71. Não há, por conseguinte, nenhuma razão maior nem amparo legal para acolher esta última proposição, nada impedindo possam os Conselhos Regionais, orientado pelo Federal, a este submeter previamente resposta a eventual consulta formulada pelos órgãos técnicos do Tribunal.

72. Por fim, no tocante à solicitação de ser-lhe deferida sustentação oral, quando do julgamento do presente recurso, o pedido encontra guarida no art. 227 do RITCU, nada obstando a que lhe seja concedido o pedido, em observância ao princípio da ampla defesa."

3. Ante essas considerações, propõe o Analista, com a anuência do Diretor Técnico e do Secretário do Controle Externo (fls.45/46 do vol. I):

"a) preliminarmente, seja encaminhado ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente do Plenário o pedido de sustentação oral (fls. 20 – vol. I), para apreciação e, uma vez deferido, posterior comunicação ao interessado da data e do horário da sessão de julgamento, nos termos do art. 227 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 14 da Resolução TCU nº 36/95;

b) conheça do expediente de fls. 01/20 deste volume como Pedido de Reexame, nos termos do art. 48 c/c o art. 33 da Lei nº 8.443/92, para no mérito negar-lhe provimento, mantendo o teor da Decisão nº 651/2000 - Plenário (Ata nº 32/2000), recorrida;

c) dê ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser prolatada".

4. O Ministério Público, em Parecer da lavra do Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, ao anuir as proposições alvitradas pela Unidade Técnica, salienta:

" (...) A questão da obrigatoriedade de os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional prestarem contas ao E. Tribunal de contas da União foi exaustivamente examinado no processo referente ao relatório do Grupo de Trabalho instituído pela ordem de serviço TCU nº 14/97, com o objetivo de avaliar o alcance das disposições contidas na Lei nº 9.649/98, na atividade de controle exercida pelo TCU.

Naquela oportunidade, mediante r. Decisão nº 701/98, em sessão plenária, firmou-se entendimento de que os mencionados conselhos de Fiscalização estão obrigados a prestar contas ao E. TCU, sobretudo, pelas seguintes razões: a) exercício de suas atividades com poder de polícia, privativo da Administração Pública; b) sua principal receita tem natureza tributária e decorre da obrigatoriedade de seu pagamento por parte dos associados; c) seu patrimônio pertencia à União, até o advento da Lei nº 9.649/98.

Como já sustentado em outras oportunidades, a discussão acerca da atual natureza jurídica dos Conselhos não afasta a obrigatoriedade de prestar contas, haja vista que as contribuições

arrecadadas por eles pertencem originalmente ao Estado, tendo em vista sua natureza tributária, mais exatamente parafiscal.

São cobradas e utilizadas pelos conselhos por delegação da União, com a finalidade de prover esses entes fiscalizadores de recursos para o cumprimento de seu mister.

Assim, tratando-se de recursos públicos, está presente a competência do E. TCU para fiscalizar sua aplicação, consoante norma contida no art. 70, parágrafo único, da constituição Federal (...)".

É o Relatório.

II - VOTO

O presente Pedido de Reexame preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei nº 8.443/92, merecendo, portanto, nos termos do art. 48 da mesma Lei, ser conhecido.

2.No que concerne ao mérito da questão suscitada, manifesto minha concordância com o entendimento apresentado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público.

3.Registro que embora a Lei nº 9.649/98, ainda suscite controvérsias quanto à natureza jurídica desses conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas, resta inquestionável, à luz do ordenamento jurídico vigente, que esses entes encontram-se inseridos dentre as unidades jurisdicionadas ao TCU, e esse foi o entendimento defendido no Relatório e Voto condutores da Decisão nº 701/98-TCU-Plenário.

4.Cabe acrescentar, repetindo o entendimento contido no Voto da Decisão ora recorrida que, da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois as mesmas subsidiam a instrução do processo, fornecendo ao julgador elementos adicionais para formar sua convicção sobre as contas prestadas.

5.Assim sendo, os argumentos apresentados pelo recorrente, no sentido de que os Conselhos não estariam sujeitos à fiscalização deste Tribunal e, portanto, não são obrigados a prestar contas e informações a este Tribunal, não merecem prosperar**.**

6. Defendo, no entanto, que esse mesmo entendimento não abrangeria situações que estão cobertas por sentenças judiciais transitadas em julgado.

Ante o exposto, acolho os pareceres emitidos nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 871/2001-TCU -PLENÁRIO

1. Processo TC nº 013.173/1999-5, com 01 volume
2. Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessado: José Serafim Abrantes, Presidente.
4. Entidade: Conselho Federal de Contabilidade - CFC
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas.
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fulcro nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. José Serafim Abrantes, Presidente do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos a deliberação contida na Decisão nº 651/2000-TCU-Plenário.
9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Grupo I - Classe I – Plenário.
-TC- 275.284/1997-2.
-Natureza: Recurso de Revisão - Tomada de Contas Especial.
-Unidade: Prefeitura Municipal de Jaguaribe – CE.
-Interessado: José Sérgio Pinheiro Diógenes (ex-prefeito municipal).

-Ementa: Recurso de Revisão. Interposição em processo de Tomada de Contas Especial instaurada em virtude de omissão quanto à apresentação das contas. Conhecimento negado. Ausência de requisitos legais constantes dos incisos I, II e III do artigo 35 da Lei 8443/92. Manutenção de todos os termos do Acórdão recorrido. Obras de saneamento. Culpa do gestor por falta de realização de obras complementares. Gestão não lastreada no princípio da eficiência. Ciência ao interessado. Cópias ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará; e ao procurador-chefe da União (AGU) no Estado do Ceará.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. José Sérgio Pinheiro Diógenes (ex-prefeito municipal de Jaguaribe-CE) contra o Acórdão 340/99 – 1ª Câmara, de 14/09/99, cujos elementos de sustentação estão juntados à f. 01/07 do volume 2.

2. A Secex/CE, ao proceder ao exame de admissibilidade do presente recurso, propôs o seu conhecimento, nos termos do artigo 32, III, e artigo 35 da Lei 8.443/92.

3. A Secretaria de Recursos manifestou-se à f. 25/29, por intermédio da instrução da lavra do AFCE Carlos Fernando Mazzoco (endossada tanto pelo diretor como pelo titular da unidade), a qual transcrevo a seguir:

"I – HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Federal de Controle, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos, no valor de R$ 200.000,00, transferidos pelo extinto Ministério da Integração Regional-MIR ao Município de Jaguaribe/CE, por força do Convênio 216, de 26/09/94, cujo objeto era a implantação de rede de esgotos sanitários na sede do município.

3. A Secretaria Federal de Controle certificou a irregularidade das contas do responsável (f. 46/54).

4. Regularmente citado para apresentar alegações de defesa ou recolher a importância devida (f. 60/2), o responsável encaminhou o expediente de f. 74, alegando que a obra objeto do ajuste foi realizada de acordo com as especificações do projeto e segundo o cronograma previsto e que, por descuido da Secretaria de Obras do Município, a Prefeitura não prestou contas. Entretanto, o responsável deixou de encaminhar, também nessa oportunidade, a prestação de contas devida, restando não elidida a omissão que ensejou a presente tomada de contas especial.

5. Em face dessas constatações, a Analista responsável pela instrução do feito, com a anuência das Chefias imediata e superior no âmbito da SECEX/CE, propôs o julgamento pela irregularidade das presentes contas e pela condenação em débito do responsável (f. 75/6).

6. Visando formar sua convicção, o Ministro-Relator determinou, mediante despacho de f. 77, a realização de inspeção no Município de Jaguaribe-CE, com vistas à aferição ***in loco*** *da veracidade da alegação do ex-prefeito municipal com relação à execução do objeto pactuado, o que seria decisivo para a caracterização ou não do eventual débito. Determinou, também, que fosse oficiado ao órgão repassador acerca do recebimento da prestação de contas do referido ajuste.*

7. Por meio de expediente de f. 82/4, o Secretário de Controle Interno no extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, então responsável pelas tomadas de contas especiais de órgãos extintos do Poder Executivo Federal, informou que não consta em seus arquivos a prestação de contas do convênio tratado nos autos.

8. Por fim, considerando que, embora executado o objeto do convênio, não se concretizou o benefício esperado à comunidade local, devido à falta de obras complementares, conforme apurado na inspeção realizada pela Secex/CE, bem como a omissão no dever de prestar contas, o Tribunal julgou as contas irregulares e aplicou a multa no valor de R$ 878,00 ao responsável.

9. O responsável não interpôs recurso de reconsideração. No entanto, ingressou com ação judicial de anulação de ato administrativo na Justiça Federal do Ceará, conforme cópia da petição inicial constante às f. 2/8 do vol. 3. Alega que a omissão na prestação de contas se deu em função da negligência da Secretaria de Obras do Município e que o objeto do convênio fora realizado. Ainda, argumenta o responsável que teria sido sanada a omissão na prestação de contas na oportunidade de defesa do acusado junto ao Tribunal, conforme f. 74, VP, tendo sido renovado tal intento através de Recurso de Revisão. Por fim, alega ainda que a desaprovação de contas dar-se-á quando comprovada prática de improbidade administrativa, em virtude de irregularidade insanável.

10. Agora, em 20/06/00, ingressa com o Recurso de Revisão com a finalidade de reformar o Acórdão 340/99, 1ª Câmara.

II - ADMISSIBILIDADE

11. Foi feito exame de admissibilidade do presente recurso às f. 22 do vol. 2. No entanto, com respeito à proposta contida nesse exame, entendemos que o recurso não deve ser conhecido, vez que não preenche os requisitos específicos exigidos para esse tipo recursal (artigo 35 da Lei Orgânica), uma vez que não se funda:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

12. O recorrente não alega erro de cálculo nas contas, nem falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, bem como não há superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Na verdade, a exordial é um típico recurso de reconsideração, só que afetado pelo vício da intempestividade. Também não há que se falar na exceção prevista no parágrafo único do artigo 32 da Lei Orgânica, pois nesse caso reclama a superveniência de fatos novos, o que não ocorre no presente processo.

13. Assim, entendemos que o recurso não pode ser conhecido pois não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 35 da Lei 8.443/92.

14. Todavia, caso entendam ser cabível conhecer do recurso, passamos à análise de mérito.

III - MÉRITO

15. As razões de recorrer são basicamente as seguintes:

'Foi apurado, através da inspeção realizada no município, por equipe de auditores da SECEX/CE, que o objeto do convênio foi executado, não tendo porém gerado benefícios à comunidade local devido à falta de obras complementares.

As obras complementares, apuradas pela equipe de inspeção da Secex/CE, só se concretizariam se o MIR viesse a liberar os novos recursos prometidos, para as já mencionadas obras complementares.

Citadas obras tinham um custo muito elevado não suportado pelo Erário Municipal, dependendo de outros repasses do Governo Federal.

Não se trata, porém, de obra inacabada. Ocorre que o projeto total é bem mais amplo do que a etapa realizada. Esta, por sua vez, para funcionar plenamente dependia da execução das outras etapas, para as quais ***o governo não liberou recursos antes acertado****.*

Por fim, tendo em vista os seguintes considerandos, requer o provimento do recurso para que julgue as contas regulares com quitação plena:

a) não se apurou nos autos nenhum ato irregular ou que possa tipificar má-gestão administrativa;

b) que o ex-gestor municipal recebeu os recursos e os aplicou na finalidade prevista no convênio;

c) os recursos foram utilizados em benefício do município e seus munícipes, embora que parcialmente, dada a falta de execução de obras complementares que dependiam de liberação de recursos federais;

d) o Tribunal em casos semelhantes aos destes autos tem decidido, quando não configurado desvio de finalidade ou locupletação no emprego dos recursos, pela regularidade das contas com quitação plena.'

16. Pelo que consta no Convênio, o objeto era a ampliação do sistema de esgotamento sanitário através da implantação de rede coletora de esgotos sanitários. A justificativa apresentada pelo responsável para obter os recursos enfocava na urgência para a melhoria da saúde da população e para despoluir as principais vias da cidade. Salientou também, na oportunidade em que apresentou o projeto de saneamento básico, que a inexistência de um sistema de esgotamento sanitário que atenda todas as famílias, principalmente de baixa renda, vinha trazendo sérios transtornos à saúde dos munícipes, visto que parte dos dejetos eram lançados a céu aberto.

17. Quanto à alegação de que as obras complementares não foram feitas porque o MIR não repassou os recursos prometidos, não tem procedência, haja vista que não consta nos autos qualquer prova de que o Governo Federal tenha se comprometido a repassar verbas para as obras complementares. Como exposto no parágrafo precedente, foi o responsável que fez a proposta para ampliação do sistema de esgotamento sanitário evidenciando a necessidade e urgência da realização da obra, de modo que dessume-se que: a) ou os recursos seriam sufientes para fazer toda a obra; b) ou a prefeitura teria outras fontes de recursos para complementar um eventual valor faltante. O que não dá para concluir é que a responsabilidade pelo não funcionamento da obra teria sido do Governo Federal, em razão da 'promessa' de verbas complementares, vez que isso não se confirma nos autos. Na verdade, o recorrente não apresenta qualquer elemento que nos convença que a gestão antieconômica tenha se dado por fator alheio a sua vontade. Daí, resta a responsabilidade do gestor que deu ensejo ao desenvolvimento de um projeto sem planejamento e sem garantia de recursos suficientes para a sua conclusão. Trata-se de gestão não lastreada no princípio constitucional da eficiência (artigo 37, CF) e no princípio do planejamento das ações governamentais (Decreto-lei 200/67).

18. Quanto ao aspecto da legalidade da ação do responsável, além da ofensa aos princípios acima citados, temos a Constituição Federal, artigo 167, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ainda, a Lei 8.666/93, artigo 7º, § 2º, inciso III, veda a licitação de obras quando não houver a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.

19. Portanto, a realização das obras sem ter recursos necessários para concluí-la, ou seja, para colocá-la em funcionamento com benefício à comunidade, gerou a esta um dano injustificado, caracterizado pela ofensa aos princípios da administração pública.

20. O argumento do recorrente de que o Tribunal tem decidido em casos semelhantes pela regularidade com quitação plena não procede. A um, não há referência às decisões paradigmas. A dois, a condenação não se deu pelo desvio de recursos, mas pela omissão na prestação de contas e pelo ato de gestão ineficiente, sendo que essas situações ensejam, com base legal (Lei 8.443/92, artigo 16, III, 'a' e 'b'), o julgamento das contas como irregulares.

21. Além do mais, temos a irregularidade da omissão na prestação de contas que não foi elidida. A pretensão de que o documento acostado às f. 74 do VP sane a omissão não procede, porque o seu conteúdo é de mera afirmação desacompanhada de elementos probatórios.

21.1. Nesse particular, nota-se que há enquadramento da conduta omissiva do responsável no artigo 1º, inciso VII do Decreto-lei 201/67, que prescreve como crime 'deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer titulo'. E não é só. A Lei 8.429/92, artigo 11, inciso VI, estabelece que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

21.2No âmbito do Tribunal de Contas da União, o legislador ordinário relacionou o simples fato da omissão no dever de prestar contas como causa suficiente para o julgamento das contas como irregulares (Lei 8.443/92, artigo 16, III, 'a').

22. Assim, considerando que o recorrente não obteve êxito em afastar a responsabilidade de gestão ineficiente, bem como não apresentou qualquer justificativa plausível para a omissão em prestar contas, proponho que não se dê provimento ao presente recurso.

23. Em virtude da ação judicial que corre na 7ª Vara Federal/CE, proposta pelo responsável visando a anulação da decisão recorrida, assim como o interesse demonstrado pela Procuradoria Regional da República/CE, proponho o encaminhamento da decisão que vier a ser adotada tanto para o Ministério Público Federal como para Advocacia-Geral da União.

IV - CONCLUSÃO

24. Dessa forma, submetemos os autos à consideração superior, com a proposta de:

a) não conhecer do Recurso de Revisão;

b) caso o Tribunal resolva conhecer do recurso, no mérito seja negado provimento;

c) dar ciência ao recorrente da decisão a que vier ser proferida;

d) remeter cópia do Acórdão, bem como do Relatório e Voto:

d1) ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Ceará, em complementação às informações anteriormente encaminhadas por meio do Ofício 689/99 - Secex/CE e por meio do Aviso 818/SGS-TCU;

d2) ao Procurador-Chefe da União no Ceará, em complementação às informações anteriormente solicitados por meio do Ofício 1231/00-AFU/PU/CE."

O **Parquet** especializado posicionou-se em consonância com a sugestão indicada pela unidade técnica.

PROPOSTA DE DECISÃO

Fui designado Relator do presente processo em virtude de sorteio realizado em 09/08/00.

2. Inicialmente, faz-se necessário registrar que o recurso, ora em exame, como bem frisou a SERUR, não preenche os requisitos constantes do artigo 35, incisos I , II e III, da Lei 8.443/92, que assim dispõem: *"Artigo 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do artigo 30 desta Lei, e fundar-se-á: I - em erro de cálculo nas contas; II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado."*

3. No entanto, devido à oportunidade de se abordar nesta Proposta de Decisão o mérito da matéria, entendo necessário, liminarmente, observar se os argumentos oferecidos pelo responsável são capazes de modificar o resultado do julgamento que o condenou.

4. A principal justificativa apresentada pelo interessado refere-se à apuração por este Tribunal, mediante inspeção efetivada pela SECEX/CE, de que o objeto do convênio foi executado, porém não gerou benefícios à comunidade local devido à falta de obras complementares. Alega o

recorrente que a ausência de funcionamento das obras deveu-se ao descumprimento da promessa do extinto Ministério da Integração Regional de que liberaria recursos adicionais para esse fim.

5. Entendo, também, como a secretaria técnica, que o responsável, ao produzir tal afirmativa, tentou transferir para o extinto Ministério da Integração Regional sua responsabilidade pelo ocorrido, tanto que nos presentes autos esse fato não se confirma.

6. Ademais, a multa aplicada ao responsável, por intermédio do Acórdão 340/99 – TCU – 1ª Câmara, redundando no julgamento pela irregularidade, decorreu da omissão no dever de prestar contas. A própria Lei Orgânica deste Pretório, em seu artigo 16, III, "a", arrola como causa suficiente para macular as contas do administrador público a ausência da devida prestação de contas.

7. O ex-prefeito, ao acostar expediente (f. 74 do vol. principal), tentando esclarecer os motivos que o levaram a não prestar contas, entre outros o descuido da Secretaria de Obras da Prefeitura, deixou de anexar a documentação comprobatória concernente a uma prestação de contas .

8. Assim, compreendo que os elementos agora trazidos pelo recorrente, além de não oferecerem qualquer fato novo, também, não são suficientes para justificar a ausência da prestação de contas, motivo que levou o Relator do feito, naquela assentada, Ministro Marcos Vinicios Vilaça, a propor à 1ª Câmara a aplicação de multa com a conseqüente irregularidade das contas.

Dessarte, alinho-me aos pareceres exarados nos autos e proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACORDÃO Nº 267/2001- TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 275.284/1997-2.
2. Classe: I - Assunto: Recurso de Revisão - Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: José Sérgio Pinheiro Diógenes (ex-prefeito municipal).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Jaguaribe – CE.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora.
7. Unidade Técnica: SERUR.
8. Acordão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. José Sérgio Pinheiro Diógenes (ex-prefeito municipal), contra o Acórdão 340/99 - TCU - 1ª Câmara, exarado em processo de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas da quantia repassada ao Município pelo extinto Ministério da Integração Regional – MIR. O aludido Acórdão julgou irregulares as contas do responsável, aplicando-lhe multa no valor de R$ 878,00 (oitocentos e setenta e oito reais).

Considerando que o recorrente, em 20.06.2000, apresentou documentação a este Tribunal como Recurso de Revisão;

Considerando que o recurso sob exame não merece ser conhecido, pois não preencheu os requisitos constantes do artigo 35, incisos I , II e III da Lei 8.443/92, c/c o artigo 236 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o recorrente não trouxe aos autos nenhum fato novo capaz de alterar o mérito destas contas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 236 do Regimento Interno/TCU, em:

8.1. não conhecer do presente Recurso de Revisão por não preencher os requisitos de admissibilidade, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 340/99 – TCU – 1ª Câmara;

8.2. dar conhecimento do inteiro teor desta Deliberação, bem como do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam, ao interessado indicado no item 3 precedente; e

8.3. remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam:

8.3.1. ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará; e

8.3.2. ao procurador-chefe da União (AGU) no Estado do Ceará.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE I – PLENÁRIO
TC-249.074/1994-0 (c/ 2 volumes)
Natureza: Recurso de Revisão
Recorrente: Manoel Wagner de Assunção
Órgão: Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Norte-AM

Ementa: Recurso interposto contra acórdão da 2ª Câmara. Falta de previsão legal. Não-conhecimento. Manutenção do acórdão recorrido. Notificação.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Manoel Wagner de Assunção, ex-Prefeito do Município de Nova Olinda do Norte – AM, contra o Acórdão n.º 444/98 – 2ª Câmara, que negou provimento ao recurso de reconsideração por ele interposto contra o Acórdão n.º 242/97 – 2ª Câmara. Este último acórdão julgou irregulares as contas do Convênio n.º 677/GM/87 (v. p., fls. 08/10), no valor de Cz$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzados), celebrado entre aquele Município e a União, por meio do extinto Ministério do Interior, em 12/11/87, visando à realização de obras de infra-estrutura urbana.

2. Em suas alegações, argumenta o ex-prefeito que houve troca de documentos entre o convênio em tela e o de n.º 1087/GM/87, também firmado com o extinto Ministério do Interior e que não foi possível, dado o tempo decorrido, obter o extrato bancário da conta movimentada, que seria a de n.º 37.000-7 e não a de n.º 37.072-X, como consta dos autos.

3. Examinado o conteúdo do recurso, a Serur, em pareceres uniformes, propõe seu não conhecimento, por entender que os elementos apresentados pelo ex-prefeito não se enquadram em nenhuma das hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 35 da Lei nº 8.443/92 para admissibilidade como recurso de revisão, quais sejam: erro de cálculo nas contas; falsidade ou

insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; ou superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

4. A procuradora Maria Alzira Ferreira, em parecer de fl. 24, manifesta-se de acordo com a unidade técnica, enfatizando que *"os elementos acostados aos autos constituem-se em simples fotocópias de cópias autenticadas em cartório, motivo pelo qual não podem ser recebidos como documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, eximindo-se, outrossim, uma vez mais o apelante de apresentar o extrato de conta bancária que entende ser a correta.*"

É o relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo no presente processo em substituição ao Ministro Marcos Vinicios Vilaça, nos termos da Portaria TCU nº 336, de 16 de outubro de 2001.

2. O responsável teve suas contas julgadas irregulares, interpôs recurso de reconsideração, julgado improcedente pelo Tribunal, e agora pretende modificar o Acórdão que denegou o recurso de reconsideração por meio do presente recurso de revisão.

3. Todavia, o recurso interposto não se enquadra nos requisitos de admissibilidade do art. 35 da Lei n.º 8.443/92, por não se verificar nenhuma das hipóteses legais permissivas de seu conhecimento.

4. Ainda que assim não fosse, as alegações trazidas pelo responsável não poderiam ser acolhidas. O principal fundamento da irregularidade das contas foi o extrato bancário incompleto apresentado pelo responsável. O argumento trazido pelo recorrente, no sentido de que a conta bancária específica do Convênio n.º 677/GM/87 era a de n.º 37.000-7 e não a de n.º 37.072-X, ao contrário de beneficiá-lo, torna ainda mais acertado o julgamento pela irregularidade das contas, uma vez que se da antiga conta há extrato incompleto nos autos, da nova não há nenhum.

Pelo exposto, Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 268/2001 - TCU – PLENÁRIO

1. Processo TC – 249.074/1994-0 (c/ 2 volumes)
2. Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão
3. Recorrente: Manoel Wagner de Assunção
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Norte - AM
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: Serur
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Manoel Wagner de Assunção, ex-prefeito de Nova Olinda do Norte - AM, contra o Acórdão nº 448/1998 – 2ª Câmara, que negou provimento ao recurso de reconsideração por ele formulado contra o Acórdão n.º 242/97 – 2ª Câmara, pelo qual fora condenado ao recolhimento de Cz$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzados), em virtude da não-apresentação de documentos relativos à prestação de contas do Convênio n.º 677/GM/87, celebrado entre o extinto Ministério do Interior e a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Norte – AM.

Considerando que não foram preenchidos os requisitos de admissibilidade do recurso de revisão previstos nos incisos I a III do art. 35 da Lei nº 8.443/92; e

Considerando que os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público são uniformes no sentido de não se conhecer do presente recurso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

8.1. não conhecer do presente recurso de revisão, por falta de previsão legal ou regimental; e

8.2. notificar o recorrente desta deliberação, encaminhando-se-lhe cópia dos correspondentes relatório e voto.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui Presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE II - PLENÁRIO
TC-014.434/1999-7 (com 01 volume). Anexo: TC-013.922/1999-8 (com 09 volumes).
Natureza: Solicitação de realização de auditoria.
Unidades: Prefeituras Municipais dos Estados do Piauí, Ceará e Maranhão.
Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

EMENTA: Solicitação de realização de auditoria formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Inclusão de municípios em plano de auditoria para o exercício de 2002. Tomadas de Contas Especiais já instauradas, cujos processos encontram-se em face de exame. Comunicação à referida Comissão. Arquivamento do processo.

Adoto como Relatório o Parecer da Assessora da Secretaria Adjunta de Fiscalização, Viviane Peres de Assis (fls. 249/263):

"Trata o presente processo de solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, originária do Requerimento n° 60/1999, de 14 de outubro de 1999, de autoria do Deputado Wellington Dias, no sentido de que fosse determinado ao TCU realização de auditoria para apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais por parte do Governo do Estado do Piauí e Prefeituras do Piauí, Ceará e Maranhão. O citado Requerimento, encaminhado por cópia ao Tribunal (fls.02), foi lavrado nos seguintes termos:

"(..)

seja determinado pedido de Auditoria ao Tribunal de Contas da União, para apuração de irregularidades na aplicação de Recursos Públicos Federais conforme indícios apontados no Procedimento Inquisitorial Nº 001/99 (anexo), assinado pelo Juiz Rui Costa Gonçalves, da 3ª vara Federal, e Processo de investigação do crime organizado no Estado do Piauí através da Polícia Federal, de desvios de Recursos por Prefeituras dos Estados do Piauí, Ceará e Maranhão, e Orgãos do Estado do Piauí, com destaques para o **FUNDEF**, **SUS** e **Convênios com recursos do Orçamento Geral da União**, com fim de apurar responsabilidade e providências para o acompanhamento desta Comissão." (grifei)

2Mediante Despacho da então Secretária-Geral de Controle Externo (fls. 110) foram adotadas providências no sentido do encaminhamento, por parte da Superintendência da Polícia Federal no Estado do Piauí, de cópia das peças integrantes do inquérito policial referido pelo Deputado Wellington Dias em seu Requerimento, o que foi atendido mediante envio dos documentos às fls. 118/149.

3Diante das informações reunidas nos autos, a SEGECEX determinou o encaminhamento do processo à SECEX-PI (fls. 150), para formulação de proposta sobre a forma de atendimento à presente solicitação do Congresso Nacional, bem como o posterior envio dos autos à SECEX-CE e SECEX-MA, para apresentação de propostas de fiscalização referentes à sua base de atuação, de modo a garantir que os trabalhos tenham, a abrangência solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, estabelecendo o dia 04.02.2000, como data limite para encaminhamento das propostas à SEGECEX para consolidação e encaminhamento ao então Relator, Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO.

4Em cumprimento à determinação da SEGECEX, as Secretarias de Controle Externo do Piauí, Ceará e Maranhão procederam à análise das informações encaminhadas pelo requerente e disponibilizadas pela Superintendência da Polícia Federal no Estado do Piauí, tendo manifestado-se, em síntese, conforme segue:

a) SECEX/PI (fls. 153/158): entendeu insuficientes as informações disponibilizadas nos autos no que se refere à identificação dos órgãos e entes públicos cujos indícios apontassem para a utilização de notas fiscais "frias" na prestação de contas de recursos federais, bem como no que se refere às empresas emissoras de tais notas fiscais, o que demandaria, portanto a realização de novas diligências junto à Superintendência Regional da Polícia Federal no Piauí e à Procuradoria da República no Piauí. Entendeu, ainda, necessário pesquisar junto aos respectivos órgãos de controle interno dos órgãos/entidades que tenham concedido recursos públicos federais aos órgãos e entes públicos arrolados pela Polícia Federal, a ocorrência de utilização de notas fiscais emitidas pelas empresas sob suspeita em prestações de contas de tais recursos, bem como as providências adotadas pelo concedente. Em razão dos indícios de irregularidades apontados nas investigações da Polícia Federal envolverem cerca de 68 prefeituras municipais, em sua maioria do Estado do Piauí, considera que a seleção das prefeituras a serem auditadas observe critérios de materialidade e relevância sócio-econômica.

b) SECEX/CE (fls. 160/167): alegou que o relatório do inquérito da Polícia Federal no Piauí refere-se, basicamente, ao desvio de recursos do FUNDEF, Fundo Estadual, e que a competência legal do TCU relativa ao controle da aplicação de tais recursos é a mesma referente ao controle das transferências constitucionais do FPM e FPE, cabendo aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios a fiscalização rotineira sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF, conforme já vem sendo observado naquele Estado, tendo o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará/TCM-CE realizado, em 2000, auditoria em diversos municípios a pedido de CPI da Assembléia Legislativa do Estado, apurando desvio na aplicação dos citados recursos, resultados que foram encaminhados a diversos órgãos, dentre os quais, o Ministério Público Federal. Dentre os inquéritos instaurados pela Polícia Federal do Estado, tratando de desvios de recursos do FUNDEF por parte de prefeituras, encontra-se o referente à **Prefeitura de Parambu**, já fiscalizada em razão da CPI da Assembléia Legislativa, com o auxílio do TCM-CE. A SECEX-CE informa, ainda, que de acordo com dados extraídos da internet, a Prefeitura Municipal de Parambu recebeu, em dezembro de 1999, R$ 311.567,70 do FUNDEF, dos quais apenas R$ 69.614,06 referentes à complementação da União, o que representou apenas 22,34%. Quanto à aplicação de recursos do Orçamento Geral da União, repassados mediante convênios, consta do Sistema SIGECONV – Sistema de Gerenciamento de Convênios (WWW.sfc.fazenda.gov.br), 2 convênios em situação de inadimplência, firmados com a mesma **Prefeitura de Parambu** (convênios nºs 340149 e 340123), motivo pelo qual sugere que seja determinado à Fundação Nacional de Saúde-DF que, caso necessário, promova a instauração das correspondentes Tomadas de Contas Especiais.

SECEX/MA(174/177): informou que não consta do relatório do primeiro inquérito encaminhado pela Polícia Federal no Estado do Piauí referência a qualquer prefeitura maranhense no rol daquelas prefeituras envolvidas com as irregularidades de que tratam os autos, embora entenda que o rol constante do mencionado inquérito não esgota o universo das prefeituras com

indícios de envolvimento no esquema de corrupção sob apuração. Diante disso, a SECEX-MA promoveu contatos com a Superintendência de Polícia Federal no Maranhão e com o Tribunal de Contas Estadual os quais revelaram a existência de investigações envolvendo os municípios de **Brejo, Buriti, Coelho Neto, Esperantinópolis, Magalhães de Almeida, Pedreiras e Sucupira do Riachão**, com comprovação do envolvimento de algumas prefeituras na utilização de notas fiscais inidôneas ou com indícios de inidoneidade. Entende, pois, que as verificações levadas a efeito pelo TCE/MA não afastam a necessidade de apuração por este Tribunal no que se refere à transferência de recursos federais àqueles municípios mas alega que "*No entanto, há que se destacar as limitações desta Secretaria para se desimcumbir a contento de tarefa de tal magnitude, tendo em vista a exiguidade do quadro de pessoal, as exigências quanto ao cumprimento de metas estabelecidas no plano de ação para o presente exercício e a própria natureza dos trabalhos requeridos para elucidar os fatos, que* ***exigem o concurso de especialistas na área fiscal***."(grifei). Relata, ainda, que os recursos federais transferidos no período de 1997 a 1999 para tais prefeituras envolveu a formalização de 86 convênios, o que indica a necessidade de uma verificação exaustiva nas prestações de contas, em lugar da utilização de amostra estatística, com apoio técnico dos órgãos competentes da receita federal e estadual, para efeito de comprovação da idoneidade dos documentos comprobatórios das despesas. Para tanto, sugere que a realização dos trabalhos ocorra mediante requisição às prefeituras municipais, dos documentos concernentes às prestações de contas dos convênios e respectivos comprovantes originais de despesas, procedendo-se, caso necessário, a posteriores verificações "in loco". Finalmente, entende que em razão da competência "residual" do TCU para fiscalizar os recursos do FUNDEF bem como devido a dificuldades operacionais envolvendo a movimentação de recursos do FUNDEF e do SUS, o Tribunal deveria concentrar as verificações às aplicações de recursos oriundos de convênios.

5 Em 24.05.2000, à vista das propostas encaminhadas pelas SECEX-PI (fls.151/158), SECEX-CE (fls.159/173) e SECEX-MA (fls. 174/177), e do despacho proferido pela SEGECEX (fls. 178/179), a qual procedeu à análise das propostas apresentadas, o Tribunal proferiu a Decisão nº 423/2000-TCU-Plenário (fls. 193), nos seguintes termos:

"(..)O Tribunal, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, oriunda de requerimento feito pelo Senhor Deputado Wellington Dias, e levar ao conhecimento da citada Comissão, mediante a remessa de cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram, as medidas preliminares já adotadas pelo Tribunal e as novas diligências que se fazem necessárias para obtenção de informações complementares com vistas a delimitação da extensão das irregularidades e do universo das prefeituras municipais envolvidas;

8.2. determinar à SECEX/PI que:

8.2.1. solicite à Superintendência da Polícia Federal e à Procuradoria da República no Estado do Piauí informações complementares sobre a instauração e o andamento dos inquéritos policiais relacionados com a utilização por parte de prefeituras municipais de notas fiscais "frias" para comprovação da aplicação de recursos federais, identificando os prefeitos indiciados e as firmas e empresas emissoras dessas notas;

8.2.2. reunidas as informações, envie o processo à Coordenadoria de Fiscalização e Controle para definição da estratégia a ser adotada;

8.3. autorizar, desde logo, a Secex/PI a designar servidores para obterem esclarecimentos in loco, caso resulte evidenciado que tal providência agilizará a coleta de dados;

8.4. solicitar à Fundação Nacional de Saúde que, no prazo de 15 (quinze) dias, preste esclarecimentos sobre o fato dos Convênios nºs 340149 e 340123, firmados em 1998 com a Prefeitura Municipal de Parambu/CE estarem em situação de inadimplência, devendo, caso não haja justificativas plausíveis, serem instauradas as respectivas tomadas de contas especiais."

6 Em atendimento às determinações constantes dos itens 8.1, 8.2.1 e 8.4, foram expedidos, respectivamente, o Aviso nº 3095-SGS-TCU (fls. 194), dirigido ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, os ofícios n°s 354/2000 e 355/2000 (fls. 199/200), da SECEX/PI, dirigidos ao Superintendente do Departamento de Polícia Federal no Piauí e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Piauí, e os ofícios nº

235/2000 e 236/2000, da 4ª SECEX (fls. 196/198), dirigidos ao Presidente da Fundação Nacional de Saúde/MS e ao Diretor de Auditoria de Programas da Área Social/SFCI/MF. O mencionado ofício nº 355/2000, datado de 30/6/2000, dirigido ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Piauí foi reiterado pelos ofícios nºs 440/2000, de 24/8/2000, e 594/2000, de 05/12/2000.

7 Em resposta aos citados ofícios, foram encaminhados ao Tribunal as seguintes informações:

a) Quadro I – Informações Constantes dos Relatórios dos Inquéritos Policiais Concluídos – Polícia Federal/PI (fls. 209/212); e

b) Ofício nº 4236-DATCE/SFC/MF (fls. 232/248), encaminhando cópia dos Relatórios, dos Certificados de Auditoria e dos Pareceres do Dirigente de Controle Interno relativos ao exame das Tomadas de Contas Especiais da Prefeitura Municipal de Parambú/CE, referentes às irregularidades verificadas na aplicação dos recursos de que tratam os convênios sob registro SIAFI nºs 340123 e 340149, referidos no item 8.4 da Decisão nº 423/2000-TCU-Plenário (fls. 193).

8 À vista das informações constantes da documentação obtida junto à Superintendência Regional do departamento de Polícia Federal no Piauí e à Procuradoria da República no Piauí, a SECEX/PI passou a instruir o processo procedendo, ainda, à análise, quanto à competência do TCU para o controle da aplicação dos recursos do FUNDEF, conforme parecer contido na instrução de fls. 213/229.

9 De acordo com o referido parecer emitido nos autos (fls. 213/230), a SECEX/PI entende que apesar da competência do Tribunal para o controle da aplicação dos recursos do FUNDEF estar consubstanciado na Instrução Normativa nº 36/2000-TCU, de 06/9/2000, aprovada no âmbito do TC 006.030/2000-7, o TCU não possui competência constitucional para efetivar o controle em decorrência das razões que menciona nos autos, apresentando-se necessária uma nova discussão quanto ao tema, com vistas à consolidação do entendimento anterior ou à sua mudança, no que se refere ao controle quanto à aplicação dos recursos do fundo.

10 Considerando, ainda, os indícios de irregularidades constantes dos Inquéritos Policiais constantes dos autos como concluídos, a materialidade dos recursos federais transferidos e a disponibilidade de pessoal da SECEX/PI para realização dos trabalhos de auditoria, aquela Secretaria selecionou, para realização de auditorias durante o 2º semestre de 2001, as **Prefeituras Municipais de José Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios**, municípios que receberam, no período de 01/01/1996 a 19/05/2001, recursos federais por meio de convênios que representam cerca de 60% do total repassado para as 13 prefeituras constantes dos relatórios dos inquéritos policiais concluídos da Polícia Federal do Piauí (Quadro às fls. 209/212).

11 Quanto às prefeituras do Estado do Maranhão, a SECEX-PI, em razão das informações constantes da instrução de fls. 174/177 relativas às irregularidades envolvendo prefeituras daquele Estado, bem como da materialidade dos recursos federais repassados e à vista dos contatos mantidos com aquela Secretaria, propõe que a SECEX-MA realize auditoria, no 2º semestre de 2001, na **Prefeitura Municipal de Buriti**.

12 A SECEX-PI promoveu, então, o encaminhamento dos autos à ADFIS, tendo em vista a determinação contida no item 8.2.2 da referida Decisão, para posterior encaminhamento ao Relator, com proposta de nova Decisão nos seguintes termos:

"(..)PROPOSTA DE DECISÃO

40. Ante todo o exposto, propõe-se seja:

40.1. Firmado o novo entendimento de que, com fundamento nas normas contidas nos arts. 71, incisos II e VI, 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, e 60 do ADCT, não é de competência do Tribunal da Contas da União o controle da aplicação dos recursos do FUNDEF[3].

40.2. Determinada a realização, no 2º semestre de 2001, de Auditorias nos seguintes Municípios, tendo por objeto os recursos repassados por conta de Convênios com a União:

a)no Maranhão, a cargo da SECEX/MA: Buriti; e

b) no Piauí, a cargo da SECEX/PI: José de Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios.

40.3. Determinado à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda que adote as providências cabíveis para que os indícios de irregularidades apurados pela

3 V. itens 3 a 24.4.2 da Instrução de fls. 213/229

Superintendência Regional da polícia Federal no Piauí, no âmbito dos Inquéritos Policiais relacionados ao chamado "crime organizado" nesse Estado, sejam utilizados como subsídio para a análise, pelos órgãos e entidades federais concedentes, das prestações de contas das transferências voluntárias da União referidas em tais Inquéritos, bem assim, combinados com o critério de materialidade, para a seleção das fiscalizações "in loco" a serem feitas nos entes públicos do Estado do Piauí, no âmbito de sua programação rotineira.

40.4. Enviada cópia da decisão a ser proferida à Comissão da Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem assim do relatório e voto que a fundamentarem.

40.5. Arquivado o presente feito."

3Esta ADFIS enviou, previamente à instrução dos autos, o presente processo à 6ª SECEX, para análise, visto que aquela Secretaria encontrava-se formulando estratégia a ser adotada nas fiscalizações do FUNDEF.

14 Manifestou-se, então, aquela Secretaria (fls. 249/251) quanto à competência do Tribunal para fiscalizar os recursos do FUNDEF, entendendo que

"(...)

10 Após a edição da IN/TCU nº 36/00, não houve fatos novos que justifiquem, neste momento, s.m.j, a rediscussão da matéria. Os argumentos que conduziram à nova IN estavam embasados em arcabouço constitucional e legal que não foi alterado. A própria falta de clareza na lei sobre a divisão de competências entre os entes responsáveis pela fiscalização continua a mesma. (...)

11 A IN nº 36/00 pode até vir a permanecer como a orientação definitiva do Tribunal sobre a questão do FUNDEF. A fiscalização da aplicação desses recursos desperta dificuldades e dúvidas até mesmo quanto à operacionalização e oportunidade das fiscalizações haja vista a grande pulverização dos recursos não só em relação aos recursos estaduais e municipais do próprio fundo mas, principalmente, em relação aos demais recursos aplicados na área de educação por meio de transferências voluntárias, em que a competência do TCU para fiscalizar é indiscutível.

12 Ainda assim, ante a inexistência de fatos supervenientes à edição da IN em vigência, entendo que a rediscussão dessa matéria possa vir a ser postergada para o momento em que novos desenvolvimentos venham a justificá-la e torná-la mais efetiva. Quanto aos argumentos apresentados na instrução de fls. 213/229, entendo que devem ser considerados na oportunidade em que a matéria vier a ser rediscutida em conjunto com informações e elementos novos a serem agregados à discussão, por força de novas decisões judiciais que vierem a confirmar ou negar o atual entendimento e por dados que venham a ser levantados nos próximos trabalhos de inspeção ou auditoria na aplicação desses recursos."

15 Conforme Despacho do Secretário da 6ª SECEX, aquela Secretaria, ao término das fiscalizações que realizará durante este ano na aplicação de recursos do FUNDEF, elaborará estudos visando oferecer subsídios para uma avaliação da sistemática de fiscalização do citado fundo, os quais poderão ser encaminhados ao Congresso Nacional com vistas à análise de eventuais propostas de alteração da legislação sobre a matéria.

16 Quanto às denúncias constantes dos autos, a 6ª SECEX entende que seria oportuno considerá-las como forma de subsidiar a escolha dos municípios que serão auditados pelo TCU, no âmbito do Plano de Auditorias para o 2º semestre/2001, com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF.

PARECER DA SECRETARIA ADJUNTA DE FISCALIZAÇÃO - ADFIS

17 À vista das informações trazidas aos autos, passamos, a seguir, a dar cumprimento ao estabelecido no item 8.2.2 da Decisão nº 423/2000-TCU-Plenário que determinou à ADFIS a definição da estratégia a ser adotada na execução dos trabalhos de auditoria a serem executados pelas SECEX do Piauí, Maranhão e Ceará.

18 Inicialmente convém ressaltar que, não obstante as considerações apresentadas pelas Secretarias do Ceará e do Piauí, no que se refere à fiscalização exercida pelo Tribunal quanto à aplicação de recursos destinados ao FUNDEF, esta Adjunta compartilha do entendimento defendido pela 6ª SECEX (fls. 249/252). Embora apresentando dificuldades quanto à operacionalização e

oportunidade das fiscalizações, cabe ao Tribunal, em razão da edição da IN/TCU nº 36/00, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo, entendimento reforçado pela presente solicitação originária do Congresso Nacional.

19 Quanto às auditorias incluídas pela SECEX-PI no Plano de Auditorias do 2º semestre/2001, a serem realizadas para atendimento à presente solicitação, entendemos que a realização dos trabalhos nas prefeituras selecionadas (Prefeituras Municipais de José Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios), em razão do critério de materialidade utilizado na seleção dos municípios, é capaz de apresentar resultados representativos quanto à ocorrência das irregularidades apontadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, naquele Estado, visto que representam cerca de 60% do total repassado para as 13 prefeituras constantes dos relatórios dos inquéritos policiais concluídos pela Polícia Federal no Piauí.

20 Desse modo, entendemos oportuno informar à referida Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que está prevista no Plano de Auditoria do 2º semestre/2001, a realização de auditorias nas Prefeituras Municipais de José Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios, no Estado do Piauí, em razão do Requerimento nº 60/99, de autoria do Deputado Wellington Dias.

21 No que se refere às auditorias a serem realizadas no 1º semestre/2002, pela SECEX-MA, entendemos, no entanto, que além da Prefeitura Municipal de Buriti, devam ser realizados trabalhos na Prefeitura Municipal de Coelho Neto, visto que tais municípios receberam conjuntamente, entre 1997 e 1999, cerca de 50% do total dos recursos repassados mediante convênios aos municípios indicados pela Superintendência de Polícia Federal no Maranhão e pelo Tribunal de Contas Estadual, municípios envolvidos com suspeita de utilização de notas fiscais fraudulentas.

22 Na mesma linha, faz-se necessário informar à Comissão, que em razão das irregularidades tratadas nos autos, serão adotadas providências no sentido de incluir no Plano de Auditorias do 1º semestre/2002, auditorias nos municípios de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, tendo por objeto os recursos repassados ao município em razão do FUNDEF, assim como os recursos repassados por conta de convênios com a União.

23 Relativamente à ocorrência de irregularidades nos municípios do Estado do Ceará, também objeto da presente solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, as informações veiculadas à época e os resultados das investigações levadas a cabo pela Superintendência da Polícia Federal naquele Estado, indica a conveniência da realização de auditoria na Prefeitura Municipal de Parambu/CE tendo por objeto os recursos públicos federais repassados mediante convênios, razão pela qual está sendo proposta a inclusão do trabalho no Plano de Auditorias do 1º semestre/2002.

24 Acrescente-se, que em razão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará/TCM-CE vir regularmente realizando auditorias quanto à aplicação dos recursos do FUNDEF, em todos os Municípios do Estado, e de ter realizado, no transcurso de 2000, auditoria em diversos municípios a pedido de CPI da Assembléia Legislativa do Estado, tendo encaminhado cópia do Relatório Final dos trabalhos a diversos órgãos, inclusive ao Ministério Público Federal, entendemos dispensável a realização de novas auditorias, por parte do Tribunal, junto àqueles municípios, no que se refere aos recursos do fundo.

25 No que se refere, ainda, às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União, convém informar àquela Comissão que os dois convênios de maior materialidade (Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e nº 1377/97, registro SIAFI 340123) firmados com a Prefeitura Municipal de Parambu/CE, anteriormente citada, já foram objeto de instauração de Tomada de Contas Especial, as quais constituem os processos TC nº 010.243/2001-0 e TC nº 010.246/2001-2, respectivamente, em apreciação neste Tribunal.

26 Relativamente às citadas Tomadas de Contas Especiais, entendemos oportuno que a SECEX-CE, quando da apreciação dos processos TC nº 010.243/2001-0 e TC nº 010.246/2001-2, referentes às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União à Prefeitura Municipal de Parambu/CE, verifique a autenticidade das Notas Fiscais utilizadas na comprovação da aplicação dos recursos públicos de que tratam os Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e

nº 1377/97, registro SIAFI 340123, junto à Secretaria de Fazenda competente.

27 Dessa forma, submetemos o presente processo à consideração superior propondo a apreciação, pelo Relator, Exmº Sr. Ministro IRAM SARAIVA, da seguinte proposta de Decisão:

PROPOSTA DE DECISÃO

Ante todo o exposto, propõe-se seja:

1. Comunicado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em observância à solicitação resultante da aprovação do requerimento feito pelo Senhor Deputado Wellington Dias, que

a) o Tribunal está realizando, no 2º semestre/2001, auditorias em municípios do Estado do Piauí, considerando os indícios de irregularidades apontados Polícia Federal e pelo Tribunal de Contas daquele Estado, bem como a materialidade dos recursos federais transferidos, e que tão logo sejam concluídos os trabalhos, os resultados serão encaminhados àquela Comissão;

b) em razão das irregularidades tratadas nos autos, serão adotadas providências no sentido de incluir no Plano de Auditorias do 1º semestre/2002

b.1) auditorias nas Prefeituras de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, selecionadas pelo critério de materialidade, tendo por objeto os recursos repassados aos municípios em razão do FUNDEF, assim como os recursos repassados por conta de convênios com a União, e que tão logo sejam concluídas as auditorias, os resultados serão encaminhados àquela Comissão; e

b.2) auditoria na Prefeitura Municipal de Parambu, no Estado do Ceará, tendo por objeto os recursos públicos federais repassados mediante convênios, e que tão logo seja concluída a auditoria, os resultados serão encaminhados àquela Comissão.

c) em razão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará/TCM-CE vir realizando auditorias quanto à aplicação dos recursos do FUNDEF, em todos os Municípios do Estado, e de ter realizado, no transcurso de 2000, auditoria em diversos municípios a pedido de CPI da Assembléia Legislativa do Estado, tendo encaminhado cópia do Relatório Final dos trabalhos a diversos órgãos, inclusive ao Ministério Público Federal, entendemos dispensável a realização de novas auditorias, por parte do Tribunal, junto àqueles municípios. No que se refere às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União, os Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e nº 1377/97, registro SIAFI 340123, firmados com a Prefeitura Municipal de Parambu/CE, já foram objeto de instauração de Tomada de Contas Especial, as quais constituem os processos TC nº 010.243/2001-0 e TC nº 010.246/2001-2, respectivamente, em apreciação neste Tribunal.

2. Determinada a inclusão, no Plano de Auditorias do 1º semestre de 2002

a) de Auditorias nas Prefeituras de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, tendo por objeto os recursos repassados ao município em razão do FUNDEF, assim como os recursos repassados por conta de convênios com a União; e

b) de Auditoria na Prefeitura Municipal de Parambu, no Estado do Ceará, tendo por objeto os recursos públicos federais repassados mediante convênios.

3. Determinado à SECEX-PI, à SECEX-MA e à SECEX-CE que providenciem a inclusão, no parecer de encaminhamento aos respectivos Relatores dos processos constituídos em razão das auditorias realizadas nas Prefeituras Municipais de José Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios, no Estado do Piauí, nas Prefeituras Municipais de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, e na Prefeitura Municipal de Parambu, no Estado do Ceará, de proposta de encaminhamento dos resultados obtidos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do item 1, alíneas a e b, desta Decisão.

4. Determinado à SECEX-CE que, quando da apreciação dos processos de Tomada de Contas Especial nºs TC 010.243/2001-0 e TC 010.246/2001-2, referentes às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União à Prefeitura Municipal de Parambu/CE, verifique a autenticidade das Notas Fiscais utilizadas na comprovação da aplicação dos recursos públicos de que tratam os Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e nº 1377/97, registro SIAFI 340123, junto à Secretaria de Fazenda competente.

5. Enviada cópia do presente processo à SECEX-PI, à SECEX-MA e à SECEX-CE para subsidiar o planejamento das auditorias.

6. Enviada cópia da decisão a ser proferida à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem assim do relatório e voto que a fundamentarem.

7. Arquivado o presente feito".

VOTO

A Lei nº 9.524/96, que dispôs sobre o FUNDEF, atribuiu aos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, o dever de criar mecanismos adequados a essa fiscalização.

Em 29/04/1998, o Tribunal expediu a Instrução Normativa nº 21, que dispôs sobre os procedimentos para a fiscalização do FUNDEF e disciplinou os mecanismos para o controle das receitas e da distribuição de valores de acordo com os coeficientes legalmente previstos, etapas de responsabilidade da esfera federal. Em relação à etapa de execução pelos estados e municípios, o normativo foi silente e não foram iniciadas, naquela época, ações de fiscalização pelo TCU voltadas para a averiguação da regularidade na aplicação dos recursos do Fundo.

Em 06/09/2000, a referida Instrução foi revogada pela IN/TCU nº 36/2000, que explicitamente passou a prever o exercício de fiscalização do Tribunal por meio de inspeção e auditorias, inclusive junto aos órgãos estaduais e municipais incumbidos da aplicação dos recursos do Fundo, nos estados que recebem complementação da União. Ao exercer essa fiscalização, o Tribunal, se constatar a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, examinará em cada caso a relevância das irregularidades cometidas e a materialidade dos prejuízos causados ao FUNDEF para decidir se determina a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial.

Releva destacar que no segundo semestre do corrente ano, este Tribunal vem realizando, por meio das Unidades Técnicas situadas nos Estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão e Alagoas, auditorias nos recursos do FUNDEF.

Cumpre informar que o Tribunal de Contas do Municípios do Estado do Ceará executou, de igual forma, a pedido da Assembléia Legislativa do Estado, auditorias quanto à aplicação dos recursos desse Fundo nos municípios do Estado. Os resultandos foram encaminhados a diversos órgãos, dentre eles o Ministério Público Federal.

No que se refere ao Município de Parambu/CE, foram instauradas duas Tomadas de Contas Especiais, objeto dos TCs-010243/2001-0 e 010.246/2001-2, que se encontram, nesta data, na correspondente Unidade Técnica para instrução.

Diante do exposto, acolho a proposta da Secretaria Adjunta de Fiscalização e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 24 de Outubro de 2001.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 872/2001 - TCU - Plenário

1. Processo nº 014.434/1999-7 ((com 01 volume). Anexo: TC-013.922/1999-8 (com 09 volumes).
2. Classe de Assunto: II - Solicitação de realização de auditoria.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Unidades: Prefeituras Municipais dos Estados do Piauí, Ceará e Maranhão.
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Fiscalização - ADFIS.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. Comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em observância à solicitação resultante da aprovação do requerimento feito pelo Senhor Deputado Wellington Dias, que:

a) o Tribunal está realizando, no semestre corrente, auditorias em municípios do Estado do Piauí e que tão logo sejam concluídos os trabalhos, os resultados ser-lhe-ão encaminhados;

b) serão adotadas providências no sentido de incluir no Plano de Auditorias do 1º semestre/2002 auditorias nas Prefeituras de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, e Parambu, no Estado do Ceará, tendo por objeto os recursos repassados aos municípios por conta do FUNDEF, e dos convênios firmados com a União, e que tão logo sejam concluídos os trabalhos, os resultados ser-lhe-ão encaminhados;

c) os Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e nº 1377/97, registro SIAFI 340123, firmados com a Prefeitura Municipal de Parambu/CE, já foram objeto de instauração de Tomadas de Contas Especiais, que constituem os processos TC nº 010.243/2001-0 e TC nº 010.246/2001-2, respectivamente, em apreciação neste Tribunal;

8.2. Determinar a inclusão, no Plano de Auditorias do 1º semestre de 2002, de auditoria nas Prefeituras dos Municípios de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, e Parambu, no Estado do Ceará, tendo por objeto os recursos públicos federais repassados mediante convênios;

8.3. Determinar à SECEX-PI, à SECEX-MA e à SECEX-CE que providenciem a inclusão, no parecer de encaminhamento aos respectivos Relatores dos processos constituídos em razão das auditorias realizadas nas Prefeituras Municipais de José Freitas, Curimatá, Brasileira e Nossa Senhora dos Remédios, no Estado do Piauí, nas Prefeituras Municipais de Buriti e Coelho Neto, no Estado do Maranhão, e na Prefeitura Municipal de Parambu, no Estado do Ceará, de proposta de encaminhamento dos resultados obtidos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.4. Determinar à SECEX-CE que, quando da apreciação dos processos de Tomada de Contas Especial nºs TC 010.243/2001-0 e TC 010.246/2001-2, referentes às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União à Prefeitura Municipal de Parambu/CE, adote providências com vistas a verificar a autenticidade das Notas Fiscais utilizadas na comprovação da aplicação dos recursos públicos de que tratam os Convênios nº 1356/97, registro SIAFI 340149 e nº 1377/97, registro SIAFI 340123, junto à Secretaria de Fazenda competente;

8.5. Enviar cópia do presente processo à SECEX-PI, à SECEX-MA e à SECEX-CE para subsidiar o planejamento das auditorias;

8.6. Enviar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.7. Arquivar o presente processo.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO: I - CLASSE II – PLENÁRIO
TC-012.210/2001-9
Natureza: Solicitação da Câmara dos Deputados.
Órgão: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
Interessado: Deputado Wellington Dias, Presidente.

EMENTA: Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no sentido de que o Tribunal realize auditoria na Prefeitura Municipal de Ibateguara/AL, objetivando apurar supostas irregularidades na utilização de recursos públicos federais. Atendimento. Ciência à mencionada Comissão.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no sentido de que o Tribunal realize auditoria na Prefeitura Municipal de Ibateguara/AL objetivando "apurar atos de improbidade quanto à malversação de recursos da União, em especial os do FUNDEF e do Ministério da Saúde".

2. Essa solicitação teve origem no Requerimento nº 92/2001, do Deputado João Caldas, que foi aprovado pela mencionada Comissão em reunião realizada no dia 29/08/2001.

3. A SECEX/AL informa que a Prefeitura Municipal de Ibateguara firmou 21 (vinte e um) convênios com diversos órgãos e entidades federais, dos quais apenas 3 (três) foram celebrados com o Ministério da Saúde.

4. Com relação ao FUNDEF, o Município recebeu, segundo aquela Unidade Técnica, recursos da ordem de R$ 11.257,65, referentes à complementação federal.

5. Considerando que a solicitação preenche o requisito para o seu deferimento estabelecido no art. 184 do Regimento Interno, propõe a SECEX/AL que seja autorizada a inclusão, "oportunamente", da Prefeitura Municipal de Ibateguara/AL no Plano de Auditorias e que se dê ciência, também "oportunamente" dos resultados da auditoria à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

VOTO

A solicitação em exame preenche o requisito essencial necessário ao seu atendimento previsto no artigo 184 do Regimento Interno, uma vez que foi aprovada por comissão técnica da Câmara dos Deputados.

2. Embora a Unidade Técnica não tenha sugerido o período de realização dos trabalhos, entendo que eles possam ser executados no primeiro semestre do próximo ano, tendo em vista a iminência de encerramento do presente exercício e o fato de a SECEX/AL encontrar-se atualmente envolvida com outras atividades igualmente prioritárias, tais como o exame dos processos relativos a obras públicas. Ademais, a Comissão de Fiscalização Financeira não apontou, em seu requerimento, nenhuma irregularidade que requeira a pronta atuação desta Corte de Contas.

Ante o exposto, acolho os pareceres da SECEX/AL e VOTO por que o Tribunal aprove a Decisão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 873/2001 - TCU - Plenário

1. Processo nº 012.210/2001-9
2. Classe de Assunto: II - Solicitação da Câmara dos Deputados.
3. Interessado: Deputado Wellington Dias, Presidente.
4. Órgão: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX-AL
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. deferir a solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da

Câmara dos Deputados, uma vez que preenche o requisito essencial de admissibilidade constante do art. 184 do Regimento Interno, para, em conseqüência, incluir a realização de auditoria na Prefeitura Municipal de Ibateguara/AL, no Plano de Auditorias do 1º semestre de 2002, visando à apuração das supostas irregularidades noticiadas no Requerimento n.º 92/2001 do Deputado Federal João Caldas.

8.2. dar ciência desta decisão à Presidência da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal João Caldas.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE III – Plenário
TC 005.087/2001-3
Natureza: Consulta
Órgão: Tribunal Superior do Trabalho – TST
Interessado: Ministro-Presidente Almir Pazzianotto Pinto

Ementa: Consulta. Percepção cumulativa da remuneração da função comissionada com a vantagem pessoal nominalmente identificada. Perda de objeto. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente Relatório a instrução de fls. 26/27, **verbis**:

"Trata o presente processo de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Almir Pazzianotto Pinto, Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, por intermédio do Ofício GDGCA.GP. Nº 187, de 03/05/2001, 'sobre a viabilidade legal de se efetuar o pagamento da remuneração integral de Função Comissionada – FC, de que trata o art. 14, incisos I a III, da Lei nº 9.421/96, cumulativamente com Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada-VPNI, em decorrência da Lei nº 9.527/97, que em seu art. 15, § 1º, transformou parcelas referentes à incorporação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento em VPNI.'

2. A autoridade consulente indaga, ainda, 'sobre a fórmula de cálculo a adotar na mencionada hipótese', no caso de existir fundamento legal para o referido pagamento cumulativo.

3. Mencionada autoridade expressou vontade de que 'a resposta abrangesse inativos e pensionistas, porquanto, embora o TCU na Decisão nº 585/2000 – Plenário tenha firmado posicionamento sobre a matéria, alguns Tribunais Regionais permanecem realizando o pagamento da remuneração da função comissionada com a VPNI' (fl. 01).

4. O ilustre Relator do feito, Ministro Adylson Motta, por intermédio do despacho de fl. 03, determinou à autuação das peças de fl. 01 como consulta e o encaminhamento a esta Secretaria para exame e instrução.

5. Na semana seguinte, o Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do TST enviou o Ofício GDGCA. GP.nº 192, de 09/05/2001, solicitando o arquivamento da consulta objeto do

Ofício GDGCA. GP. nº 187, de 03/05/2001, em função do Plenário da Corte Superior Trabalhista ter decidido sobre a matéria objeto da consulta.

6. Posteriormente, foi juntado aos autos o Ofício SETP.GP nº 129/2001, de 07/05/2001, expedido pela Presidência da Corte Trabalhista, encaminhando cópia das Resoluções Administrativas nºs 775/2001 e 777/01 do Egrégio Tribunal Pleno do Trabalho que, ‘ resolveu, por maioria, atribuindo caráter normativo à decisão tomada no Processo nº TST-RMA-571.142/99, suspender, no âmbito da Justiça do Trabalho, a percepção cumulativa da remuneração da função comissionada prevista no art. 14, incisos I,II e III, da Lei nº 9.421/96, com a vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) de que trata o art. 15,§ 1º, da Lei nº 9.527/97 (fls. 04, 06, 09).

7. A decisão adotada pelo TST vem de encontro a jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, no sentido da impossibilidade da percepção cumulativa da Função Gratificada - FG - com os ‘quintos’ dela decorrentes. A exemplo das Decisões 32/97 – 1ª Câmara, Ata 4/97, sessão de 25.2.97; 82/97 – 1ª Câmara, Ata 10/97, sessão de 8.4.97; 565/97 – Plenário, Ata 35/97, sessão de 10.9.97; 226/99 – 1ª Câmara e 72/2000 – 2ª Câmara, Ata 12/2000, sessão de 6.4.2000.

7.1 A matéria objeto da presente consulta foi tratada, também, no processo TC-300.057/86-5, Ata nº 17/01, Decisão nº 136/01 – 1ª Câmara, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, que manifestou em seu Voto da seguinte forma: *‘A questão foi novamente reexaminada em processo de interesse de servidor do Tribunal de Contas da União, no TC-001.379/1998-4, Decisão 585/2000-Plenário, ocasião em que foi firmado o entendimento de que, em virtude da vedação contida no parágrafo único do art. 7º da Lei 9.624/98, é incompatível a acumulação, nos proventos da inatividade, da parcela correspondente à Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada VPNI, criada pelo § 1º do art. 15 da Lei 9.527/97, com a vantagem concernente à função comissionada de que tratava o art. 193 da Lei 8.112/90. Para melhor compreensão do entendimento firmado, esclareço que a VPNI criada pelo § 1º do art. 15 da Lei 9.527/97 corresponde ao valor das vantagens incorporadas com fundamento nos artigos 3º e 10º da Lei 8.911/94, que, por sua vez, regulamentaram o § 2º do art. 62 da Lei 8.112/90. Por isso, entendo oportuna a transcrição do art. 7º da Lei 9.624/98: ‘Art 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata a art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes. Parágrafo único. A aplicação do disposto no caput exclui a incorporação a que se referia o art. 62 e as vantagens previstas no art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990.’*

8. Ante o acima exposto e tendo em vista que o Tribunal Superior do Trabalho decidiu sobre a matéria da consulta em tela, conforme o teor das Resoluções Administrativas nºs 775/2001 e 777/2001, cabe, neste caso, propor ao Egrégio Tribunal o arquivamento dos autos.”

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, deve-se consignar que a presente consulta encontra arrimo no art. 216, inciso I, do Regimento Interno, por essa razão poderia ser admitida. Todavia, por iniciativa do próprio consulente, esta Corte foi informada que a questão objeto da consulta foi prévia e devidamente resolvida no âmbito interno do Tribunal Superior do Trabalho – TST com a adoção do entendimento, atualmente predominante nesta Corte, de que é indevida “*a percepção cumulativa da remuneração da função comissionada prevista nos art. 14, incisos I, II e III, da Lei nº 9.421/96, com a vantagem pessoal nominalmente identificada, de que trata o art. 15, § 1º, da Lei nº 9.527/9*” (Resolução Administrativa – TST nº 775/2001, fl. 08).

Com a perda do objeto da consulta e a adequação do entendimento perfilhado, entendo pertinente a proposta de arquivamento dos presentes autos e Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

ADYLSON MOTTA

Ministro-Relator

DECISÃO Nº 874/2001 – TCU – Plenário

l. Processo TC 005.087/2001-3
2. Classe de Assunto: III – Consulta
3. Interessado: Ministro-Presidente Almir Pazzianotto Pinto
4. Órgão: Tribunal Superior do Trabalho – TST
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefip
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 19, inciso I, *p*, do Regimento Interno, DECIDE arquivar os presentes autos.
9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE III – Plenário
TC-010.664/2000-4
Natureza: Consulta
Interessado: Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República
Órgão: Procuradoria-Geral da República

Ementa: Consulta formulada pela Procuradoria-Geral da República. Conhecimento. Resposta ao consulente. Impossibilidade de utilização do tempo de serviço residual cumprido até o advento da MP nº 1.815/99 para fins de concessão de nova parcela do adicional por tempo de serviço. Impossibilidade de os servidores que tenham cumprido, até a data de publicação da EC nº 20/98, os requisitos para aposentadoria proporcional contarem como tempo de serviço o período trabalhado entre a data mencionada e a aposentadoria, para os fins de melhoria dos proventos, com base nos critérios vigentes até 15.12.98. Aplicabilidade da exigência inserta no art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98, aos integrantes do Ministério Público da União, relativamente ao tempo de efetivo exercício no respectivo cargo, admitida a contagem do tempo de substituição ou convocação para o cargo no qual se dará a aposentadoria e desde que tenha havido a correspondente contribuição social, pelo prazo de pelo menos cinco anos. Questão acerca da incidência do desconto previdenciário sobre o valor da função comissionada exercida por servidor efetivo sendo tratada em outro processo. Arquivamento dos autos.

Versam os autos sobre consulta formulada pelo Sr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República, nos seguintes termos:

"*Considerando que a redação dada ao art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20/98 assegura regime de previdência de caráter contributivo, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e, ainda, considerando que o § 1º desse artigo dispõe que os proventos serão calculados a partir dos valores fixados na forma do § 3º, ou seja, 'com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração', indago se o servidor efetivo investido em função comissionada deverá contribuir para a previdência social sobre essa função, tendo em vista que não a terá incorporada aos proventos da aposentadoria.*

Considerando que a MP nº 1.815, de 08 de março de 1999, revogou o inciso III do art. 61 e o art. 67 da Lei nº 8.112/90, que tratavam do adicional por tempo de serviço, cuja concessão está suspensa desde 04 de julho de 1996, e ainda, considerando os termos das Decisões nºs 925/1999 e 371/2000, emanadas dessa Corte, consulto sobre qual o procedimento a ser adotado com relação ao tempo de serviço residual, cumprido até 08 de março de 1999, para efeito de concessão do referido adicional.

Considerando, ainda, as disposições do art. 3º da Emenda Constitucional nº 20/98, que asseguram a concessão de aposentadoria com base nos critérios vigentes até 15 de dezembro de 1998, aos servidores públicos que tenham cumprido até aquela data os requisitos para inativação, indago se, na hipótese de aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, o período trabalhado entre a data mencionada e a aposentadoria não poderia ser contado como tempo de serviço, válido para todos os fins de direito, por se tratar de período de efetivo exercício, com a correspondente contribuição para a seguridade social.

Consulto se a exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, conforme disposto no art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, aplica-se igualmente aos membros do Ministério Público Federal, tendo em vista que sua carreira é composta de três cargos: Procurador da República, Procurador Regional da República e Subprocurador-Geral da República, sendo exigido concurso público apenas para o provimento do primeiro cargo, pois o acesso aos demais cargos se dá por promoção, ou se bastaria a verificação de cinco anos na carreira e dez anos no serviço público".

A Analista da então 5ª SECEX encarregada da instrução consignou inicialmente que a presente consulta pode ser conhecida, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 216 e 217 do Regimento Interno do TCU.

Em seguida, procedeu ao exame de mérito, o qual, pelos argumentos apresentados, reproduzo a seguir, na íntegra:

"*A primeira dúvida da Procuradoria da República consiste na obrigatoriedade ou não de o servidor efetivo investido em função comissionada contribuir para a previdência social sobre a parcela referente a essa função, haja vista a exclusão dessa parcela dos proventos de aposentadoria ante o disposto no art. 40, § 3º, da Constituição Federal.*

A pergunta, nos termos em que formulada, denota que o entendimento do Órgão é no sentido de que, primeiro, a contribuição social destina-se exclusivamente ao pagamento de aposentadorias; segundo, tem relação matemática direta com os proventos da inatividade.

O exame do tema requer dupla abordagem. Primeiro, a destinação dos recursos provenientes da contribuição social paga pelo servidor público para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSSS. Segundo, o caráter contributivo do sistema previdenciário a partir da Constituição Federal de 1988, alterada pelas Emendas nºs 3 e 20.

Sem muito esforço, pode ser demonstrado que a parcela descontada da remuneração do servidor integra o custeio da Seguridade Social, que, nos termos constitucionais, 'compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos ***à saúde, à previdência e à assistência social*** *' (art. 194 - grifamos).*

O art. 195, consagrando o princípio da ***solidariedade financeira****, impõe o financiamento da Seguridade Social 'por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:*

II – do trabalhador e dos ***demais segurados da previdência social****, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de*

que trata o art. 201.'

Ao servidor público titular de cargo efetivo de quaisquer das esferas de governo é assegurado regime de previdência social, conforme disciplinado no art. 40 da mesma Carta. Essa classe, portanto, é um dos financiadores da Seguridade Social.

*A Lei nº 8.112/90, com suas sucessivas alterações, no art. 231, impõe o custeio do Plano de Seguridade Social do servidor pelo '**produto** da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos e inativos dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas' (grifamos).*

O art. 184 da mesma Lei menciona os objetivos do Plano de Seguridade Social.

'Art. 184. O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

I – garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;

II – proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;

III – assistência à saúde.'

O art. 185 especifica os benefícios compreendidos pelo Plano.

'Art. 185...

I – quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II – quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral;

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde.'

A norma constitucional e a legislação em vigor são claras no tocante à destinação dos recursos provenientes da CPSSS. A aposentadoria nada mais é que um dos benefícios concedidos pelo Plano de Seguridade Social do servidor. Acrescentem-se a ela os demais benefícios elencados nos incisos do artigo anterior.

Não é outro o entendimento jurisprudencial. Em recentíssimo julgado da Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, publicado em 13.11.2000, tendo como relator o eminente juiz Hilton Queiroz (MS 1999.01.00.071813-3), entendeu-se que:

'1. Os valores percebidos pelo servidor público em razão do exercício de função comissionada integram a base de cálculo da contribuição previdenciária, sendo irrelevante a tal mister o fato da Lei nº 9.527/97 haver vedado a incorporação de tais parcelas aos proventos de aposentadoria.

*2. A natureza contraprestacional da contribuição previdenciária não se refere unicamente ao direito à aposentadoria, mas também aos serviços de **assistência social e saúde**.'* (grifamos)

Superado o primeiro ponto, para a análise do caráter contributivo do sistema previdenciário e seus reflexos nos proventos de aposentadoria, faz-se necessária, de início, uma apresentação da evolução histórica da forma de custeio da aposentadoria do servidor público.

A Constituição Federal de 1988 nada mencionou sobre a participação do servidor público no custeio das aposentadorias da classe. Em 11.12.90, foi editada a Lei nº 8.112/90 que, no § 2º do art. 231, obrigava o Tesouro Nacional a custear integralmente a aposentadoria do servidor público. Com inclusão do § 6º ao art. 40 da Carta pela Emenda Constitucional nº 3, em 17.03.93, as aposentadorias e as pensões passaram a ser custeadas também por recursos provenientes das contribuições dos servidores. Logo em seguida aquele dispositivo do Estatuto do Servidor Público

foi alterado para incluir a participação dos servidores no custeio desses benefícios.

Atualmente, a Magna Carta, no ponto, vigora com a redação dada pela Emenda nº 20, de 15.12.98. A seguir será transcrito o caput do art. 40.

'Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.'

A CF/88 e a legislação que rege a matéria vêm sendo alteradas com vistas a solucionar o alegado desequilíbrio financeiro do sistema ocasionado muitas vezes pelo tratamento diferenciado concedido ao servidor público em relação à remuneração da inatividade, que, conforme se depreende do art. 40, § 3º,da Constituição Federal, correspondem à totalidade da remuneração.

Ressalte-se que o Regime Geral de Previdência impõe limite ao valor mensal da aposentadoria, hoje equivalente a R$ 1.328,25. Por outro lado, a base de cálculo da contribuição do empregado tem como teto esse valor.

Tem-se, de um lado, o empregado descontando um percentual sobre o salário, limitado ao teto de R$ 1.328,25. De outro, o servidor público contribuindo para o seu Regime sobre a integralidade de sua remuneração. Este se aposenta com a remuneração do cargo que ocupava na atividade. Aquele, com, no máximo, R$ 1.328,25.

Aparentemente, os dois regimes se assemelham e mostram relação direta entre a contribuição paga e os proventos da inatividade. No entanto, entendemos que no caso do servidor público existe uma sinalização do constituinte para que o sistema previdenciário funcione dessa forma, mas a correlação direta, a nosso ver, ainda não foi atingida.

Até o advento da EC nº 20/98, um empregado ou mesmo um autônomo que contribuísse por, digamos, 33 anos sobre um salário mínimo, ao ingressar no serviço público federal mediante concurso, aposentar-se-ia com uma remuneração bastante superior àquela que serviu de base de cálculo para contribuição durante a maior parte de sua vida laboral.

Referida Emenda trouxe alterações com vistas a evitar distorções como essa. Impôs, como requisito para a aposentadoria voluntária, o tempo mínimo de dez anos de serviço público e cinco no cargo em que se dará a aposentadoria (art. 40, § 1º, inciso III). Previu a instituição de regime de previdência complementar para os servidores que futuramente ingressarem no serviço público (art. 40, § 15).

Pretendeu, com isso, tornar o sistema previdenciário viável no curto, médio e longo prazos, conforme se depreende da exposição de motivos que acompanhou a proposta de Emenda: 'O modelo previdenciário vigente é socialmente injusto pois privilegia os segmentos mais organizados e com maior poder de pressão, em detrimento dos segmentos menos favorecidos que, por sua precária inserção no mercado de trabalho, encontram maiores obstáculos para ter acesso aos benefícios. Além de injusto, ele é inviável, no curto, médio e longo prazos, do ponto de vista financeiro e atuarial...' (Diário do Congresso Nacional de 28.03.95, Seção 1, p. 4508).

Apesar das modificações constatadas no texto constitucional, o modelo esperado de sistema contributivo de previdência ainda não foi atingido. As distorções foram atenuadas mas, ao que tudo indica, o modelo ideal será alcançado quando da implantação do regime de previdência complementar do servidor público, com a ressalva de que o novo regime compreenderá apenas os servidores que ingressarem no serviço público após a publicação da Lei Complementar prevista no art. 40, § 15, cujo projeto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

Não obstante as tentativas reformadoras e legislativas ainda não terem atingido a situação ideal de contribuição relativamente aos benefícios previdenciários, não resta descaracterizada a condição contributiva do sistema. Mas, como a jurisprudência bem tem demonstrado, não se tem ainda um sistema contributivo de previdência, mas sim de contribuição à seguridade social.

O pleno do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em processo de argüição de mandado de segurança – nº 0123457/94, em decisão de 06.04.95, publicada no DJ de 31.08.95, entendeu que: '1. A estipulação de alíquotas de contribuição diferenciadas em função da remuneração do servidor público, feita pelo art. 2º da Lei nº 8.688/93, não implica violação ao princípio da eqüidade, inserto no art. 194, parágrafo único, V, da Constituição Federal, porque o dispositivo constitucional prescreve que ***a eqüidade na forma de participação no custeio está entre os***

objetivos da organização da seguridade social *' (grifamos).*

Ao apreciar o mandado de segurança nº 4256/95, em 18.12.96, o Superior Tribunal de Justiça assim deixou julgado: '(...) Contribuição social de custeio da seguridade. Inexigibilidade de instituição pela via da lei complementar. Existência de causa constitucional suficiente para a majoração das alíquotas e ampliação da base de cálculo. Inocorrência da redução de vencimentos (art. 37, XV, da Constituição). Irrelevância da arrecadação pela Receita Federal, uma vez estabelecido no texto da norma que ***a contribuição se destina ao custeio da seguridade social*** *(...)' (grifamos).*

A Suprema Corte, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 790/93, em 26.02.93, afirmou que 'O disposto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual 'nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio', homenageia o equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador da correlação entre, de um lado, ***contribuições*** *e, de outro,* ***benefícios e serviços'*** *(grifamos).*

A solidariedade financeira que permeia o sistema também impõe essa leitura. Não se cuida hoje de mecanismo que entenda a contribuição individual do servidor como de autocusteio da própria inatividade, mas, antes, de um custeio do sistema, para a ***inatividade e demais benefícios do conjunto de contribuintes****. Não é outro o diagnóstico sugerido pela exposição de motivos citada quando se refere à inviabilidade 'a curto, médio e longo prazos'.*

Ao apreciar matéria similar à que ora se examina, a Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em processo relatado pelo juiz Eustáquio Silveira, no Mandado de Segurança nº 1999.01.00.111059-5/DF, publicado em 03.04.2000, firmou o entendimento de que:

'1. A contribuição social do servidor público, que incide também sobre a função gratificada, não viola os princípios da isonomia e da vedação ao confisco, porque atende à proporcionalidade entre a incidência e a capacidade contributiva e absorve apenas parte da renda do contribuinte.

2. Além disso, o principal postulado de qualquer regime de previdência é a solidariedade, no sentido de aqueles que têm melhores condições devem contribuir com uma parcela maior para financiar as aposentadorias e as pensões de todos.

3. Já o equilíbrio financeiro se refere à solvibilidade e à estabilidade do regime de previdência, enquanto o equilíbrio atuarial é a aplicação sistemática de princípios de matemática e estatística para alcançar aquele.'

Acompanhando a melhor jurisprudência de colegiados em decisão de mérito, somos pela legalidade e constitucionalidade da incidência da contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor sobre a função comissionada exercida por servidor público detentor de cargo efetivo.

A segunda indagação do consulente se refere à conduta a ser adotada em relação ao tempo de serviço residual para efeito de concessão do adicional de tempo de serviço à vista da revogação dos arts. 61, inciso III, e 67 da Lei nº 8.112/90 pela MP nº 1.815, de 8.3.99, tendo em vista as Decisões nº 925/99 e 371/99 emanadas pelo Plenário desta Corte.

Primeiramente, faz-se necessária uma análise em torno da evolução do tema a partir da Lei nº 8.112/90, que rege a relação de trabalho entre a União e o servidor público federal, e, em seguida, acerca da possibilidade de se aplicar subsidiariamente os citados julgados deste Tribunal ao caso em debate.

É sabido que a relação de trabalho entre os servidores públicos federais e o governo federal, diferentemente do setor privado, é administrada por meio de contrato de adesão. Por conta disso, as disposições nele contidas são alteráveis, a qualquer tempo, unilateralmente pela União, por meio de lei ordinária, desde que respeitados os direitos já adquiridos.

O Estatuto do Servidor Público Federal, em sua redação original, nos arts. 61, inciso III, e 67, dispunha sobre o adicional por tempo de serviço, devido na proporção de 1% a cada ano de serviço público efetivo. Com o advento da Medida Provisória nº 1.480-19, de 04.07.96, convalidada pela Lei nº 9.527/97, a sistemática de concessão foi alterada para 5% a cada 5 anos de serviço público efetivo prestado à União, autarquias e fundações públicas federais. Em 08.03.99 foi publicada a MP nº 1.815, revogando o artigo que tratava do adicional. Essa MP vem sendo reeditada, atualmente sob o número 1.964.

A MP nº 1.480-19, ao impor o tempo de cinco anos de exercício no cargo para efeito de concessão de qüinqüênio, criou para os servidores públicos federais uma expectativa de direito à

adição à sua remuneração de 5% a ser ultimada após completados os cinco anos de efetivo exercício. Porém, posteriormente foi editado novo normativo que, ao tempo em que respeitou as situações constituídas até aquela data, excluiu do estatuto do servidor público todos os dispositivos que tratavam da matéria. Assim, quem não implementou os requisitos para fazer jus ao qüinqüênio, não teve aperfeiçoada aquela expectativa de direito gerada pela MP nº 1.480-19, que foi extirpada pela MP nº 1.815/99.

José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar de direitos adquiridos de servidores públicos, anota que, se a extinção dos qüinqüênios 'se der, para exemplificar, quando o servidor já tiver onze anos de serviço, a norma terá sofrido alteração, mas terá ele direito adquirido ao percentual de dez por cento, porque a essa altura se terá completado o fato gerador do direito à percepção desse percentual: o exercício das funções por dois qüinqüênios. Caso a extinção ocorra quando o servidor conte apenas com dois anos de efetivo exercício, nenhum direito terá, porquanto não se terá consumado nem o fato gerador do primeiro percentual, qual seja, o exercício da função por cinco anos. A situação aqui é de mera expectativa...' (Manual de Direito Administrativo, p. 415).

Quanto aos julgados mencionados pelo Ministério Público Federal, cumpre esclarecer que o tema a que pretende se reportar o consulente é o de incorporação de parcela de função comissionada, denominada quintos. Ater-nos-emos à Decisão nº 925/99, emanada do Plenário desta Casa, que tratou especificamente da matéria.

A Medida Provisória nº 1.595-14, publicada no D.O.U de 11.11.97, convalidada pela Lei nº 9.527/97, publicada em 11.12.97, no art. 15, extinguiu a incorporação de quintos, assegurando o direito daqueles servidores que, até 10.11.97, houvessem cumprido os requisitos legais para a concessão ou atualização de parcelas.

Posteriormente foi publicada a Lei nº 9.624 (08.04.98). Em seu art. 3º, assegurou o direito à incorporação ou atualização de parcela até a data de sua edição, e, no art. 5º, procurou resguardar a percepção dos décimos já incorporados até 10.11.97 e o cômputo do período residual de serviço prestado em funções comissionadas até aquela data para a incorporação ou atualização de mais uma parcela.

Foi com base nessas duas leis que o TCU reconheceu assegurado o direito do cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas, não empregado até 10.11.97, para efeito de incorporação de mais uma parcela tão logo implementado o interstício de 12 meses.

Portanto, de caso análogo ao questionado pelo consulente não se trata. Esta Corte tratou de interpretar dispositivos legais sucessivos, aplicando os princípios que norteiam a ciência de hermenêutica jurídica. Ademais, as razões de decidir desta Casa se amparam em leis que trataram da matéria e que resguardaram o direito de contagem do tempo de serviço residual exclusivamente para fins de incorporação de quintos.

Dessa forma, pelo histórico acima apresentado, mais precisamente pelos termos da norma vigente (MP 1.964/2000), é nítido que a concessão do adicional por tempo de serviço não mais existe. Descartada a aplicabilidade do entendimento do Plenário do TCU externado na Decisão nº 925/1999, não há que se falar em tempo de serviço residual para efeito de concessão do adicional.

Quanto à questão da aposentadoria proporcional, o assunto já foi tratado nos autos do TC nº 007.965/2000-6 juntado ao TC nº 007.826/2000-2. Em que pese já ter sido submetida à deliberação colegiada, nada em relação a essa matéria se colhe da decisão prolatada. Em razão disso, procederemos a nova instrução.

Indaga a autoridade máxima do Órgão se, uma vez adquirido o direito à aposentadoria proporcional anteriormente à data de vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 16.12.98, a cada ano a mais trabalhado o servidor faria jus a mais 1/35, se homem, ou 1/30, se mulher.

A título de exemplificação, um servidor público que, em 15.12.98, portanto, sob efeitos da legislação anterior, contasse com 31 anos de serviço, ao permanecer em atividade, agora sob o manto da Emenda nº 20, por mais um ano contribuindo para a previdência social, aposentar-se-ia com 31/35 ou 32/35 da remuneração ou, ainda, entraria na regra de transição ?

Na redação original da Constituição Federal, o art. 40, inciso III, cuida da aposentadoria voluntária do servidor nos seguintes termos:

'Art. 40. O servidor será aposentado (...)

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) omissis

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;'

A Emenda Constitucional nº 20/98 trouxe alterações substanciais. Em relação aos itens acima transcritos, acrescentou requisitos para a aposentadoria integral e alterou a sistemática da aposentadoria proporcional, esta tornada possível, apenas, para os que já haviam ingressado no serviço público. Vejamos:

'Art. 40. omissis

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados o seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

(...)

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.'

O art. 8º da referida Emenda impõe como requisito para a aposentadoria proporcional dos servidores empossados antes de sua edição:

1) ter cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

2) ter cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

3) contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, e um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação da Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo especificado neste item.

Houve mudança também em relação ao valor dos proventos proporcionais em relação à remuneração da atividade. Aqueles foram reduzidos a setenta por cento deste, acrescidos de cinco por cento por ano de contribuição até o limite de cem por cento.

Percebe-se que o legislador constituinte criou mecanismos para dificultar a aposentadoria precoce e incrementar a receita previdenciária. Assim, retardou a concessão do benefício e, por outro lado, aumentou o período de ingresso de recursos a título de contribuição no sistema previdenciário, com vistas a atingir o seu equilíbrio.

O art. 3º da EC nº 20/98 assegura 'a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação da Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção dos benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.' Esse artigo nada mais fez que resguardar os direitos já adquiridos.

Entendemos que justamente no campo do direito adquirido reside a dúvida do consulente. A questão é se o ponto da aquisição do direito é a ***fração*** *de tempo já exercido (suficiente para a aposentadoria proporcional até a data da Emenda) ou, mais beneficamente, a* ***aposentadoria proporcional*** *nas regras anteriores. Neste último caso, a fração seria acrescida de mais um ponto por ano de efetivo exercício, nos moldes da legislação anterior, podendo, inclusive, atingir a aposentadoria integral.*

Vamos ao estudo.

Direito adquirido é instituto jurídico protegido pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna, que trata dos direitos e garantias individuais. Prescreve o art. 60, § 4º, da Lei Maior que esse tema não poderá ser objeto de modificação pelos procedimentos constitucionalmente previstos. Constitui-se, portanto, em limite de ordem material ao poder de emenda.

Realmente não foi intenção do constituinte prejudicá-lo. Ao contrário, previu expressamente sua proteção no art. 3º do corpo da EC nº 20/98, já citado anteriormente.

Como a Constituição Federal não traz a definição do que seja direito adquirido, e, sabemos, seu conceito ajusta-se à concepção que lhe dá o próprio legislador ordinário, recorreremos à legislação e à doutrina que a interpreta.

O art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro assim o define:

'Art. 6º.(...)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, ao arbítrio de outrem.'.

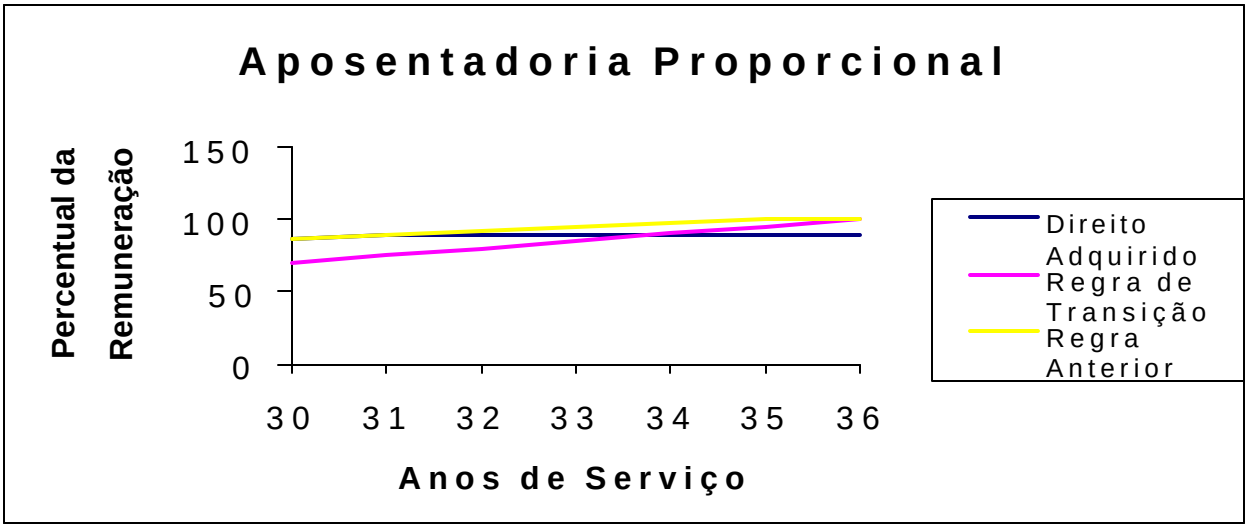
José Afonso da Silva define assim o assunto: 'se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transformou-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio, para ser exercido quando convier. A lei nova não pode prejudicá-lo, só pelo fato de o titular não o ter exercido antes' (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 1995, 10ª ed., p. 413).

Em monografia, Celso Antônio Bandeira de Mello anota que 'o próprio de lei nova, como de qualquer regra geral (regulamento, regimento, estatuto), é sua incidência imediata. Com efeito, presume-se que a norma geral produzida o foi justamente por ser mais adequada para regular as espécies do que o diploma pretérito. Nisto não há qualquer contumélia a fatos e situações que no passado se exauriram ou nele se perfizeram, pois regra superveniente regula situações presentes e futuras. O que ocorreu no tempo transacto está a salvo de sua incidência. Em suma: porque visa reger aquilo que ora existe ou que ainda vai existir, não atinge o que já sucedeu. Respeita fatos e situações que se criaram no passado e cujos efeitos nele se esgotaram ou simplesmente se perfizeram juridicamente' (Ato Administrativo e Direitos dos Administrados, ed. RT, 1981, p. 111/112).

Pelo que se entende dos apontamentos dos notados juristas, aplicado o conceito ao nosso caso, o direito exercitável, incorporado ao patrimônio do servidor, é o tempo de serviço que ele efetivamente exerceu até o surgimento de novo regramento jurídico. Em nosso exemplo anteriormente citado, ***o tempo de serviço prestado de 31 anos*** *em relação aos 35 anos necessários para a aposentadoria integral, que, sob as normas então vigentes, permitiria a concessão de aposentadoria proporcional, é a situação protegida pelo instituto jurídico do direito adquirido, pois esse é o direito aperfeiçoado no passado, incorporado ao seu patrimônio, que naquela oportunidade deixou de ser exercitado.*

Se o servidor já beneficiado pela proporcional equivalente a 31/35 de sua remuneração desejar permanecer em atividade, quando requerer a aposentadoria ser-lhe-á facultado optar pelo benefício adquirido com base na regra anterior (31/35) ou pela regra de transição. Neste último caso, obrigatoriamente deve ser observado o preenchimento dos demais requisitos, quais sejam, idade mínima de 53 anos e tempo de serviço no cargo de pelo menos 5 anos.

A título de ilustração, apresentaremos, a seguir, um gráfico com a situação estudada, sob as óticas do direito já adquirido pelo servidor e dos termos das normas de transição, a partir da aposentadoria proporcional.



Aos 30 anos de serviço, o servidor, pelas regras antigas, contava com 85,71% de sua remuneração. Aos 31, que é o nosso exemplo, com 88,57%. Esse é o direito que era exercitável e,

portanto, adquirido quando da publicação da EC nº 20/98. Desejando permanecer em serviço com a intenção de aumentar o valor de seus proventos, esse servidor, desde que preenchidos os demais requisitos para a aposentadoria proporcional, poderá optar pela regra de transição, que, vemos, só será mais benéfica a partir do exercício de 34 anos de serviço.

Pelo exposto, entendemos que o direito resguardado ao servidor que na data da publicação da EC 20/98 detinha tempo de serviço suficiente para aposentar-se com proventos proporcionais é a ***fração*** *de tempo já exercido, facultada a opção pela aposentadoria sob o manto da nova disciplina constitucional.*

O consulente deseja saber se, para os membros do Ministério Público Federal, o termo ***cargo*** *presente na redação do art. 8º, inciso II, da Emenda nº 20 pode ser interpretado como* ***carreira****, já que sua* ***carreira*** *é constituída pelos* ***cargos*** *de Subprocurador-Geral da República, Procurador Regional da República e Procurador da República. Se correta essa interpretação, a exigência de cinco anos como requisito para aposentadoria imposta pelo novo texto constitucional (art. 40, § 1º, inciso III) aplicar-se-ia à* ***carreira****.*

Para responder à indagação, faz-se necessário trazer à baila as definições de cargo e carreira e esclarecer se, por ser a carreira una, o tratamento jurídico dispensado aos seus membros é o mesmo, ainda que ocupantes de cargos distintos, inclusive no que se refere a atribuições funcionais. Para tanto, recorreremos à doutrina, ao texto constitucional e, em seguida, à legislação complementar que trata dos membros do Ministério Público.

O questionado art. 40, § 1º, inciso III da Carta Magna dispõe:

'Art. 40.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - ...

II - ...

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no ***cargo*** *efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:*

(...)'

O texto constitucional é, pois, explícito quanto ao termo cargo.

Na definição legal, 'cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor' (art. 3º, da Lei nº 8.112/90). Várias são as classificações formuladas por autores para os cargos públicos. Para efeito do que ora nos interessa, apresentaremos a significação de cargo vitalício.

Para Diógenes Gasparini, 'vitalícios são cargos destinados a receber um ocupante em caráter permanente, definitivo. Difere dos cargos efetivos na medida em que a segurança ou garantia de permanência é ainda maior.(...) A vitaliciedade é concedida ao agente público em função da liberdade que deve estar por trás de todo o seu comportamento. Só assim terá independência para agir. A proeminência das funções de seus titulares e a necessidade de cumpri-las com liberdade e independência exigem tal segurança (Direito Administrativo, 4ª ed., 1995, Saraiva, p. 195).

Em relação às formas de provimento do cargo, citamos a originária e a derivada. Aquela pressupõe aprovação em concurso público. Já a derivada, nos dizeres do mesmo autor, pode ser efetivada por promoção, seja por antigüidade, seja por merecimento, significando acesso. Ocorre essa espécie de provimento quando há 'mudança do servidor público de um para outro cargo da mesma natureza de trabalho com elevação de função (maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições) e de vencimento. (...) Com o acesso, as atividades do servidor passam a ser de maior complexidade e responsabilidade e ensejam maior remuneração' (ob. cit. p. 199).

Para o mestre Hely Lopes Meirelles, o provimento derivado implica 'alteração na situação de serviço do provido' (p. 377).

As definições apresentadas pelos autores se enquadram justamente no que acontece em relação à carreira do Ministério Público Federal. O provimento originário se dá na nomeação para o cargo de Procurador da República e o derivado ocorre na promoção para os cargos de Procurador Regional da República e de Subprocurador-Geral da República.

Importante deixar registrado que nem a Constituição Federal nem a Lei Complementar nº 75/93 obrigam o provimento derivado dos procuradores, que ficam sujeitos ao preenchimento de alguns requisitos para o ingresso em cargo mais elevado, além do fator escolha, como veremos a seguir.

A Constituição Federal, no capítulo que trata do Ministério Público da União, no art. 129, § 3º, estabelece que 'o ingresso na carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos...' . Em relação à promoção, o § 4º do mesmo artigo remete ao art. 93, inciso II, que trata da matéria em relação a juízes, sendo aplicado, no que couber, aos membros do Ministério Público.

'Art. 93. omissis

II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

a) é obrigatória a promoção de juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antigüidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;

c) aferição do merecimento pelos critérios de presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;

d) na apuração da antigüidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação.'

A Lei Complementar nº 75/93, que 'dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União', disciplina, nos arts. 199 a 202, as condições para promoção dos membros na carreira, as quais serão transcritas no que importa ao deslinde da questão.

'Art. 200. O merecimento, para efeito de promoção, será apurado mediante critérios de ordem objetiva, fixados em regulamento elaborado pelo Conselho Superior do respectivo ramo, observado o disposto no art. 31 desta Lei Complementar.

§ 1º À promoção por merecimento só poderão concorrer os membros do Ministério Público da União com pelo menos dois anos de exercício na categoria e integrantes da primeira quinta parte da lista de antigüidade, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago; ...

§ 2º (...)

§ 3º Será obrigatoriamente promovido quem houver figurado por três vezes consecutivas, ou cinco alternadas, na lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior.

(...)

Art. 202.

§ 4º Na indicação à promoção por antigüidade, o Conselho Superior somente poderá recusar o mais antigo pelo voto de dois terços de seus integrantes, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação. '

O Conselho Superior do Ministério Público Federal editou a Resolução nº 3, em 06.09.93, definindo os critérios de merecimento para promoção na carreira.

'Art. 1º Na aferição do merecimento, o Conselho Superior observará:

I – a permanência na sede de seu ofício e a assiduidade;

II – a eficiência, a presteza e a dedicação no desempenho de suas funções;

III – a contribuição à organização e à melhoria dos serviços do Ministério Público Federal;

IV – o exercício funcional em ofício de difícil provimento em virtude de circunstâncias adversas;

V – freqüência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento, no âmbito da Instituição.

(...)

Art. 6º Considerar-se-ão eleitos para integrar a lista de promoção por merecimento os membros do Ministério Público Federal que obtiverem mais da metade dos votos dos Conselheiros presentes.'

Pelo que prevêem os dispositivos constitucional, legal e infralegal acima transcritos, podemos deduzir que a promoção na carreira, seja por antigüidade, seja por merecimento, está

condicionada ao preenchimento de alguns requisitos, não havendo obrigatoriedade de ser materializada, até porque, como previsto no arts. 199, § 3º, e 200 da Lei Complementar 75 e no art. 2º da Resolução nº 3/93 do Conselho Superior, é facultado ao membro do MP a recusa de promoção ou a sua renúncia. Portanto, um Procurador da República não necessariamente ascenderá na carreira do Ministério Público Federal.

Outro ponto a ser considerado, além da ausência de segurança de ascensão na carreira, é atribuição de competência dos membros que ocupam cargos distintos na mesma carreira.

José dos Santos Carvalho Filho defende que carreira 'é o conjunto de classes funcionais em que seus integrantes vão percorrendo os diversos patamares de que se constitui a progressão funcional. As classes são compostas de cargos que tenham as ***mesmas atribuições'*** *(Manual de Direito Administrativo,* ***lumen juris****, 3ª ed., p. 406 - grifamos).*

Em relação às atribuições dos cargos das carreiras dos membros do Ministério Público Federal, encontramos, na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 75/93 atribuições genéricas a todo o corpo de procuradores que integram os quadros do Ministério Público da União. Especificamente em relação ao órgão em comento, a Lei Complementar nº 75/93 também contém competências genéricas, mas também algumas específicas aos ocupantes de alguns cargos.

Vale dizer que, mesmo sendo as atribuições genéricas comuns a todos os membros, é evidente que em diferentes níveis da carreira elas não se equivalem na medida em que são exercidas perante juízos distintos e, conseqüentemente, de forma diferente.

O § 1º do art. 47 da LC nº 75/93 restringe o exercício das funções jurisdicionais do Ministério Público Federal junto aos Tribunais Superiores da União a titular do cargo de Subprocurador-Geral da República. Ainda em relação aos ocupantes desse cargo, prescrevem os arts. 66 e 67 da mesma Lei:

'Art. 66. Os Subprocuradores-Gerais da República serão designados para oficiar junto ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral e nas Câmaras de Coordenação e Revisão.

§ 1º No Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral, os Subprocuradores-Gerais da República atuarão por delegação do Procurador-Geral da República.

§ 2º (..)

Art. 67. Cabe aos Subprocuradores-Gerais da República, privativamente, o exercício das funções de:

I – Vice-Procurador-Geral da República;

II – Vice-Procurador-Geral Eleitoral;

III – Corregedor-Geral do Ministério Público Federal;

IV – Procurador Federal dos Direitos do Cidadão;

V – Coordenador de Câmara de Coordenação e Revisão.'

Em relação aos titulares do cargo de Procurador Regional da República, dispõem os arts. 68 e 69:

'Art. 68. Os Procuradores Regionais da República serão designados para oficiar junto aos Tribunais Regionais Federais.

(...)

Art. 69. Os Procuradores Regionais da República serão lotados nos ofícios nas Procuradorias Regionais da República'

Quanto aos que ocupam o cargo inicial da carreira, determinam os arts. 70 e 71:

'Art. 70. Os Procuradores da República serão designados para oficiar junto aos Juízes Federais e junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, onde não tiver sede a Procuradoria Regional da República.

(...)

Art. 71. Os Procuradores da República serão lotados nos ofícios nas Procuradorias da República e no Distrito Federal.'

A Lei prevê, portanto, o desempenho das atividades jurisdicionais típicas do Ministério Público por membros que compõem a carreira, de forma diferenciada de acordo com o cargo que ocupa. Dependendo de sua situação na carreira, o representante do MP exercerá suas funções junto aos juízes federais, Tribunais Regionais Federais ou Tribunais Superiores.

Do mesmo modo ocorre com sua lotação. O iniciante na carreira será lotado na Procuradoria da República nos Estados e no Distrito Federal. O promovido a Procurador Regional da República, na Procuradoria Regional da República. A lotação do Subprocurador-Geral dependerá do tipo de função que exercerá entre as estabelecidas no art. 66 e nos incisos do art. 67 da Lei Complementar nº 75/93.

Por último, registramos que a Constituição Federal prevê foros distintos de julgamento para crimes cometidos pelos membros do Ministério Público União, conforme sua competência de atuação e, conseqüentemente, os cargos que ocupam na carreira. O art. 108, I, 'a', fixa competência ao Tribunal Regional Federal para processar e julgar originariamente os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais. O art. 105, I, 'a', atribui a responsabilidade pelo julgamento dos membros do MPU que oficiem perante tribunais ao Superior Tribunal de Justiça.

Pelo acima exposto, concluímos que, embora a carreira do Ministério Público Federal seja una, e, constitucionalmente, seja exigido concurso público apenas para o cargo inicial, o acesso aos demais cargos da carreira se dá por provimento derivado, não havendo garantia de ascensão na carreira. Para tal, sujeitam-se os membros a determinados requisitos além do critério escolha. Além disso, os três cargos que a compõem são vitalícios e não se subordinam hierarquicamente. Dependendo do ***cargo*** *que ocupam, as atribuições e as responsabilidades dos membros se diferenciam, o que, por conseguinte, torna o conceito de carreira do servidor público diferente daquele do Ministério Público Federal.*

Ademais, entender que o constituinte derivado pretendeu igualar o termo cargo à carreira dos membros do Ministério Público exigiria, para os magistrados, o mesmo tratamento, o que seria inadmissível, mormente pelas conclusões a que chegou o Plenário deste Tribunal em processo de consulta oriundo do Tribunal Superior do Trabalho que culminou na Decisão nº 908/2000: 'na hipótese de posse em novo cargo público, a inativação de servidor e magistrado a que se referem as alíneas anteriores só poderá ocorrer no novo cargo após a implementação dos requisitos constantes do art. 40, § 1º, III, a; caso contrário, a inativação dar-se-á no cargo em que se encontrava o agente público quando implementou os requisitos para aposentação voluntária com proventos integrais.'

Dessa forma, também para os membros do Ministério Público Federal, entendemos que o tempo mínimo de efetivo exercício exigido para fins de aposentadoria voluntária é de dez anos no serviço público e cinco anos no ***cargo*** *e não na carreira.*"

Concluindo, propôs a Analista, com anuência do Diretor-Substituto da 2ª Divisão e do Secretário:

"*I – conhecer da consulta expedida pelo Exmº Sr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 216 e 217 do Regimento Interno, para responder ao consulente que:*

a) no caso de servidor detentor de cargo efetivo no exercício de função comissionada, a Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSSS deve incidir inclusive sobre as parcelas referentes à função;

b) o tempo de serviço residual existente em 08.03.99, data da edição da Medida Provisória n° 1.815, não poderá ser utilizado para fins de concessão de nova parcela do adicional por tempo de serviço;

c) o direito resguardado ao servidor que na data anterior à da publicação da EC nº 20/98 detinha tempo de serviço suficiente para aposentar-se com proventos proporcionais é a ***fração*** *de tempo já exercido na referida data, sendo-lhe facultada a opção pela aposentadoria sob o manto da nova disciplina constitucional;*

d) a exigência de pelo menos cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, imposta no art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98, aplica-se igualmente aos membros do Ministério Público Federal;

II – encaminhar cópia do relatório e voto ao ilustre consulente;

III – arquivar o presente processo".

Ante a natureza da matéria, solicitei a oitiva do Ministério Público que, representado nos autos pela Procuradora Maria Alzira Ferreira, assim se manifestou:

"..... .....

*Com relação à primeira indagação, '**se o servidor efetivo investido em função comissionada deverá contribuir para a previdência social sobre essa função**': considerando a existência de dois processos sobre o mesmo tema em fase de decisão (v. relatórios anexados à contracapa), opinamos no sentido de que seja comunicado ao consulente que, tão logo, seja a matéria julgada, ser-lhe-á encaminhada cópia da decisão.*

Quanto à questão do tempo de serviço residual, para efeito de concessão de adicional por tempo de serviço, manifestamo-nos de acordo com a conclusão apresentada pela 5ª SECEX.

No que se refere às demais questões, nosso entendimento deixa de ser idêntico ao esposado pela unidade técnica.

A consulta, como visto, teve origem em dúvidas relacionadas à redação da Emenda Constitucional nº 20/98, de 15.12.98, precisamente no art. 3º ('se, na hipótese de aposentadoria proporcional de tempo de serviço, o período trabalhado entre a data mencionada e a aposentadoria não poderia ser contado como tempo de serviço'); e no art. 8º, inciso II ('se a exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, conforme disposto no art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, aplica-se igualmente aos membros do Ministério Público Federal, tendo em vista que sua carreira é composta de três cargos: Procurador da República, Procurador Regional e Subprocurador-Geral da República').

A Emenda Constitucional nº 20/98, de 15.12.98, ao alterar a redação do art. 40 da Constituição Federal, impôs novos critérios para a concessão da aposentadoria do servidor público e, nos arts. 3º e 8º, fixou as regras das aposentadorias dos servidores que, na data da emenda, já haviam ingressado no serviço público.

*Uma das questões refere-se aos critérios a serem considerados no cálculo das **aposentadorias proporcionais** dos servidores que, na data da publicação da EC nº 20/98, já preenchiam os requisitos para a aposentação, mas optaram por permanecer em atividade.*

Há várias opiniões sobre a matéria:

- o tempo de serviço deve ser 'congelado' em 16.12.98, ou seja, o tempo de serviço prestado após a EC nº 20/98 não pode ser considerado para fins de cálculo dos proventos proporcionais;

- o tempo de serviço prestado após a EC nº 20/98 pode ser considerado, desde que aplicada a regra de transição (art. 8º, § 1º, incisos I e II);

*- se o servidor preenchia os requisitos para aposentar-se, proporcionalmente, em 16.12.98 poderá aposentar-se, a qualquer tempo, proporcionalmente, com base no art. 40, III, alínea **c**, da CF (redação anterior à EC nº 20/98), com o cômputo de todo o tempo trabalhado.*

O art. 3º da EC nº 20/98 estabelece:

*'**Art. 3º** É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, **a qualquer tempo**, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, **com base nos critérios da legislação então vigente**.*

§1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal.

*§2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no **caput**, em termos integrais ou **proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda**, bem como as pensões de seus dependentes, **serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios** ou nas condições da legislação vigente.*

*§3º **São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda** aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.'* (Grifamos)

*Como se vê do teor do artigo transcrito, **o cálculo dos proventos é feito com base na legislação em vigor à época em que foram preenchidas as condições para a aposentadoria** (§ 2º) e*

*a concessão da aposentadoria pode ocorrer **a qualquer tempo**, **com base nos critérios da legislação então vigente**, desde que os requisitos tenham sido cumpridos até 16.12.98 (caput).*

*Os que defendem o 'congelamento' prendem-se à expressão 'ou proporcionais **ao tempo de serviço já exercido até a data da publicação desta Emenda'** (§ 2º do art. 3º), tratada de forma isolada, sem considerar os demais dispositivos (**caput** e § 3º), bem como a parte final do próprio § 2º do art. 3º.*

*A aceitação do 'congelamento' implicaria em aposentadoria em massa dos servidores que, na data da publicação da EC nº 20/98, tivessem preenchidos os requisitos para a **aposentadoria proporcional** e sem intenção de inativar-se com proventos integrais, já que tempo posterior não lhes traria qualquer benefício.*

*Entretanto, não foi essa a intenção do legislador. Ao contrário, o art. 3º da EC nº 20/98 preceitua vantagens para os servidores que, com tempo para aposentar-se (com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço), em 16.12.98, optaram por permanecer em atividade, atribuindo aos primeiros a isenção previdenciária (§ 1º) e, aos segundos, a possibilidade de se aposentar, a qualquer tempo, com proventos proporcionais, utilizando-se os critérios da legislação anterior à emenda (**caput**).*

Quanto à aplicação da regra de transição, vejamos o que dispõe o art. 8º da EC nº 20/98:

*'**Art. 8°** Observado o disposto no art. 4° desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3°, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:*

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

*§ 1° O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4° desta Emenda, pode aposentar-se **com proventos proporcionais** ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:*

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

*b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento **do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior**;*

*II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o **caput**, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que **supere a soma a que se refere o inciso anterior**, até o limite de cem por cento.' (Grifamos)*

*O dispositivo encerra normas de transição sobre a aposentadoria dos servidores que, em 16.12.98, **não possuíam** os requisitos para a aposentadoria com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço.*

*Observe que as alíneas **a** e **b** do inciso I do § 1º do art. 8º (que tratam da aposentadoria com proventos proporcionais) estatuem que, além de um tempo mínimo de contribuição – 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher (alínea **a**) – deve haver um período adicional de contribuição de 40% **do tempo que**, **em 16.12.98**, **faltaria** para atingir o limite de 30 anos ou 25 anos (alínea **b**).*

Ora, se em 16.12.98, o servidor já possuía o tempo requerido para a aposentadoria proporcional, não há falar-se em regra de transição para o mesmo.

Igualmente, não há como aplicar o limite de 70% do valor máximo da aposentadoria integral (inciso II do § 1º), acrescido de 5% por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, eis que, na data da emenda, não faltava tempo algum.

A matéria foi objeto do parecer emitido pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto

TCDF, em exercício, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, em 30.8.99, no processo nº 1886/99, cuja conclusão tem a nossa anuência e vem transcrita a seguir:

'15. Concluindo, entendo que o ***direito adquirido da servidora*** *(art. 3º da EC nº 20/98)* ***é utilizar-se, a qualquer tempo, das regras vigentes até 16/12/98 para aposentar-se com proventos proporcionais, levando em consideração todo o tempo de serviço, inclusive o posterior àquela data****. O que* ***não lhe pode ser concedido é o direito de se aposentar com proventos integrais****, utilizando-se das regras vigentes antes da referida emenda, uma vez que lhe era assegurada apenas uma modalidade de aposentadoria, qual seja, com* ***proventos proporcionais*** *(mesmo porque não foram implementados os requisitos para aquisição da aposentadoria com proventos integrais) e também não pode mesclar as duas modalidades: aposentadoria garantida pela CF/88 com as vantagens da EC nº 20/98, tal com acrescer mais 5% por ano trabalhado. Não há que se falar, repito, em regras de transição, que só são válidas para aqueles que não ostentem direito adquirido à aposentação; seria o caso de a interessada, por exemplo, que tem direito apenas à aposentadoria proporcional, querer aposentar-se com proventos integrais. Nessa hipótese, teria que cumprir o 'pedágio' e demais regras.*' (Grifos do original)

Cabe acrescentar que o TCDF, em sessão de 5.10.99, acatou o referido parecer do Ministério Público (Decisão nº 7.303/99).

Indaga-se, por último, 'se a exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, conforme disposto no art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, aplica-se igualmente aos membros do Ministério Público Federal, tendo em vista que sua carreira é composta de três cargos: Procurador da República, Procurador Regional da República e Subprocurador-Geral da República, sendo exigido concurso público apenas para o provimento do primeiro cargo, pois o acesso aos demais cargos se dá por promoção, ou se bastaria a verificação de cinco anos na carreira e dez anos no serviço público.'

Sobre a matéria, registra a unidade técnica no item 96 (f. 26):

'96. Dessa forma, também para os membros do Ministério Público Federal, entendemos que o tempo mínimo de efetivo exercício exigido para fins de aposentadoria voluntária é de dez anos no serviço público e cinco anos no ***cargo*** *e não na carreira.'*

O art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98, dispõe que:

*'****Art. 8°*** *Observado o disposto no art. 4° desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3°, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:*

I - . . . .

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no ***cargo*** *em que se dará a aposentadoria;' (Grifamos).*

A razão da incerteza está, precisamente, no termo 'cargo'.

Hely Lopes Meirelles (em Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição, 1988, p. 356/357) no capítulo dos SERVIDORES PÚBLICOS escreve:

*'****Cargos e funções*** *– Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. Função é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais.*

. . . .

Os cargos se distribuem em classes e carreiras, e, excepcionalmente, criam-se isolados.

Classe é o agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira.

Carreira é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram. O conjunto de carreiras e de cargos isolados constitui o quadro permanente do serviço dos diversos Poderes e órgãos da Administração Pública. As carreiras se iniciam e terminam nos respectivos quadros.

Quadro é o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder. O quadro pode ser permanente ou provisório, mas sempre estanque, não admitindo promoção ou acesso de um para outro.

Cargo de carreira é o que se escalona em classes, para acesso privativo de seus titulares, até o da mais alta hierarquia profissional.

Cargo isolado é o que não se escalona em classes, por ser o único na sua categoria. Os cargos isolados constituem exceção no funcionalismo, porque a hierarquia administrativa exige escalonamento das funções para aprimoramento do serviço e estímulo aos servidores, através da promoção vertical. Não é o arbítrio do legislador que deve predominar na criação de cargos isolados, mas sim a natureza da função e as exigências do serviço.

Cargo técnico é o que exige conhecimentos profissionais especializados para o seu desempenho, dada a natureza científica ou artística das funções que encerra. Nesta acepção é que o art. 37, XVI, b, da Constituição o emprega, sinonimizando-o com cargo científico, para efeito de acumulação.

Cargo em comissão é o que só admite provimento em caráter provisório. Destina-se às funções de confiança dos superiores hierárquicos. A instituição de tais cargos é permanente, mas o seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função.

Cargo de chefia é o que se destina à direção de serviços. Pode ser de carreira ou isolado, de provimento efetivo ou em comissão tudo dependendo da lei que o instituir.'

Observe-se que:

1º) o cargo isolado existe como uma exceção, pois, uma estrutura organizacional, com seus diversos níveis hierárquicos, requer escalonamento das funções, em razão do grau de complexidade das atividades, do aumento de responsabilidades e um estímulo ao crescimento do servidor em sua profissão, mediante a promoção;

2º) os cargos de uma carreira são dispostos em classes, para acesso privativo de seus titulares, mediante promoção (forma de provimento derivado), apenas o cargo inicial da carreira é provido por concurso público de provas ou provas e títulos (provimento originário);

3º) há várias espécies de cargos, portanto, o vocábulo ***cargo*** *constante do inciso II do art. 8º do EC/20 foi empregado em sentido amplo.*

Há carreiras no serviço público cujos cargos possuem denominações diferentes nas diversas classes que as compõem. Como exemplos: a carreira de Diplomata, constituída pelas classes de Terceiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe; a carreira de Advogado da União, formada pelos cargos (classes) de Advogado da União de 2ª Categoria, Advogado da União de 1ª Categoria, Advogado da União de Categoria Especial; carreira de Procurador da Fazenda Nacional, composta pelos cargos (classes) de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria, Procurador de Fazenda Nacional de 1ª Categoria, Procurador da Fazenda Nacional de Categoria Especial.

Há, também, carreiras no serviço público, como a de Auditor-Fiscal da Receita Federal, cujos cargos têm a mesma denominação nas diferentes classes da carreira. A passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro da classe imediatamente superior faz-se mediante promoção, conforme disposto no art. 4º da Medida Provisória nº 2.093-24, de 19.4.2001:

'Art. 4º O desenvolvimento do servidor nas carreiras de que trata esta Medida Provisória ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

§ 1º Para os fins desta Medida Provisória, progressão funcional é a passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, e promoção, a passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro da classe imediatamente superior.'

Haveria questionamentos sobre a validade da aposentadoria do Auditor-Fiscal da Receita Federal, recém-promovido (relativamente à exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria)? Provavelmente não, em razão de possuir o referido cargo a mesma denominação nas várias classes que compõem a carreira.

Assim, o fato de vários cargos de carreira do serviço público possuírem nomes distintos nas diferentes classes não é motivo para interpretações divergentes.

Frise-se que a própria CF/88, em diversos momentos, refere-se à 'carreira', 'cargo inicial', 'ingresso nas classes iniciais das carreiras', 'cargos de carreira', 'promoção na carreira' (arts. 93, I e II; 131, § 2º; 134, parágrafo único; 39, § 2º). Portanto, não há como interpretar o termo cargo, constante do inciso II do art. 8º da EC nº 20/98, sem considerar as especificidades do mesmo.

Dispõe a Constituição Federal/88, relativamente à carreira do Ministério Público:

*'**Art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

(...)

***Art. 128.** O Ministério Público abrange:*

***I –** o **Ministério Público da União**, que compreende:*

*a) **o Ministério Público Federal**;*

b) o Ministério Público do Trabalho;

c) o Ministério Público Militar;

d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

***II –** os Ministérios Públicos dos Estados.*

(...)

***Art. 129.** (...)*

***§ 2º –** As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da **carreira**, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.*

***§ 3º – O ingresso na carreira** far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.' (Grifamos).*

A Constituição Federal determina, ainda, que lei complementar estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (§ 5º do art. 128).

A Lei Complementar nº 75, de 20.5.93, é a lei prevista na Constituição.

*Os artigos da LC nº 75/93, a seguir transcritos, estatuem sobre a **carreira** do Ministério Público:*

'Art. 32 – As carreiras dos diferentes ramos do Ministério Público são independentes entre si, tendo cada uma delas organização própria, na forma desta Lei Complementar.

(...)

*Art. 44 – A **carreira** do Ministério Público Federal é constituída pelos **cargos de Subprocurador-Geral da República, Procurador Regional da República e Procurador da República**.*

*Parágrafo único – O **cargo inicial da carreira** é o de Procurador da República e o do último nível o de Subprocurador-Geral da República.*

(...)

Art. 182 – Os cargos do Ministério Público da União, salvo os de Procurador-Geral da República, Procurador-Geral do Trabalho, Procurador-Geral da Justiça Militar e o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, são de provimento vitalício e constituem as carreiras independentes de cada ramo.

*Art. 183 – Os **cargos das classes iniciais serão providos por nomeação**, em caráter vitalício, **mediante concurso público** específico para cada ramo.*

(...)

*Art. 186 – O concurso público de provas e títulos **para ingresso em cada carreira** do Ministério Público da União terá âmbito nacional, destinando-se ao preenchimento de todas as vagas existentes e das que ocorrerem no prazo de eficácia.*

(...)

*Art. 199 – As **promoções** far-se-ão, alternadamente, por antigüidade e merecimento.' (Grifamos).*

*Ora, se a Constituição Federal determina que 'a investidura em **cargo** ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as*

nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração' (art. 37, II); se um agrupamento de cargos da mesma profissão formam uma ***classe****; se um agrupamento de classes da mesma profissão forma uma* ***carreira****; se o ingresso em uma determinada* ***carreira*** *faz-se mediante concurso público de provas e títulos, na* ***classe inicial*** *; e se as classes intermediária e final são alcançadas mediante* ***promoção****, conclui-se que o termo* ***cargo****, empregado na redação do inciso II do art. 8º da EC nº 20/98, o foi em seu sentido amplo (assim como nos incisos II e XVI, do art. 37 da CF).*

Imaginar os cargos componentes de uma carreira como elementos estanques; exigir a permanência de cinco anos de efetivo exercício em cada ***cargo*** *(classe)* ***da carreira*** *para se aposentar; supor a interrupção do prazo de cinco anos, com a passagem (promoção) de servidor para o cargo (classe) mais elevado, destruiria qualquer plano de carreira do servidor público, pois, o mesmo se inviabilizaria, ou pela idade do servidor, ou pelo tempo requerido para chegar ao último degrau da carreira, ante o número de classes, o quantitativo de servidores na carreira, o critério de promoção.*

Ademais, tal malfadado raciocínio – exigência de cinco anos de efetivo exercício no ***cargo*** *(classe)* ***da carreira*** *– poderia, ainda, implicar em redutibilidade de vencimento (vedada pela CF, art. 37, XV), na hipótese de o servidor não possuir o tempo suficiente e ser, erroneamente, obrigado a se aposentar no cargo anterior àquele para o qual fora promovido.*

Portanto, não procede o entendimento firmado no subitem 96 da análise de folhas 5/27 ('o tempo mínimo de efetivo exercício exigido para fins de aposentadoria voluntária é de dez anos no serviço público e cinco anos no ***cargo*** *e não na carreira').*

Bastante esclarecedor, o voto do relator da ADIN Nº 837-4 DF, Ministro Moreira Alves:

'1. Esta Corte, a partir do julgamento da ADIN 231, de que fui relator, firmou o entendimento de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. A propósito, acentuei no voto que então proferi:

(...)

Com essa interpretação, que decorre do próprio texto do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, se coaduna o sistema adotado por outros textos expressos desta. Com efeito, nenhum dispositivo da atual Constituição, direta ou indiretamente, alude aos institutos da ascensão e da transferência que foram a razão de ser da supressão acima referida. ***Mas, para que não se pretenda levar ao extremo a necessidade de concurso para qualquer cargo ou emprego público em qualquer circunstância, a própria Constituição abre exceções a formas de provimento derivado que expressamente admite****. Assim, e ao contrário da Emenda Constitucional nº 1/69, que silenciava quanto à possibilidade de 'aproveitamento' de servidor em disponibilidade (art. 100, parágrafo único), a Carta Magna atual (§ 3º do art. 41) estabelece que 'extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo'.* ***E não é só. Para que não se pretenda que é incompatível com a exigência de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público a promoção (provimento também derivado), pois esta pressupõe uma carreira que é formada por uma série de cargos iniciais iguais, escalonando-se em séries de cargos intermediários ascendentes até alcançar-se a série de cargos finais que é o último elo dessa cadeia ascendente, e se poderia sustentar que a ascensão de um cargo de carreira para o imediatamente superior nela seria também uma investidura em cargo público a exigir novo concurso****, em diversos dispositivos a atual Constituição alude a cargos de carreira 'e a promoção' inclusive 'por merecimento', em contraposição a por antigüidade. Aliás, a Constituição, quando se refere a carreiras específicas do Poder Executivo (e, portanto, de servidores públicos sem peculiaridades que os diferenciem, nesses particulares, aos demais servidores públicos em geral) – assim a dos advogados da União e a dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal -, frisa que esses servidores serão organizados em carreira, sendo que o ingresso na classe inicial dependerá de concurso público de provas e títulos (arts. 131 e 132).*

O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é*, portanto, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração,* ***indispensável para cargo*** *ou emprego público* ***isolado ou em***

carreira. *Para o isolado, em qualquer hipótese;* ***para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial*** *e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos,* ***não o sendo, porém, para os cargos subseqüentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a 'promoção'.***

Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ***ao contrário do qual sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.***

Nem se pretenda mascarar a ascensão como forma de provimento que se enquadraria no gênero promoção, pois não há promoção de uma carreira inferior para outra carreira superior, correlata, afim ou principal. Promoção – e é esse o seu conceito jurídico que foi adotado pela Constituição toda vez que a ele se refere, explicitando-o – é provimento derivado dentro da mesma carreira. Passagem de uma carreira para outra é saída daquela para ingresso nesta. Só pode decorrer de concurso público de provas ou de provas e títulos, aberto à concorrência de qualquer brasileiro que atenda aos requisitos estabelecidos em lei para esse ingresso (artigo 37, I), sem a possibilidade de se privilegiar alguns com 'concursos internos', de concorrência restrita e de aferição de mérito num universo limitado, deixando aos demais brasileiros uma parte das vagas para uma concorrência sem essa restrição, e que, aí, sim, permite aferição do mérito, como, moralizadoramente, o quer a atual Constituição.' (Grifamos).

Pelo exposto, a resposta está na alternativa constante do final da própria consulta formulada pelo Vice-Procurador-Geral da República (v. item 16): ***basta a verificação de cinco anos na carreira****.*

Por fim, cumpre observar que o art. 8º da EC nº 20/98 não exige dez anos de efetivo exercício no serviço público, tal prescrição somente é requerida na hipótese de aposentadoria com fundamento no art. 40, inciso III, da CF/88, com a redação dada pela EC nº 20/98".

É o Relatório.

VOTO

No tocante à admissibilidade, a presente consulta pode ser conhecida por este Tribunal, uma vez que preenche os requisitos contidos no art. 216 do Regimento Interno.

Antes de passar ao exame do mérito, gostaria de tecer elogios aos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, que abordaram com proficiência as questões formuladas pelo consulente, sobre as quais pretendo fazer algumas considerações adicionais.

A primeira delas diz respeito à incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela de remuneração correspondente à função comissionada exercida por servidor detentor de cargo efetivo. Essa questão, como bem ressaltou o Ministério Público, já é objeto de dois processos de natureza administrativa no âmbito desta Corte, encontrando-se os mesmos em fase de recurso.

Sendo assim, manifesto-me favoravelmente à proposição do *Parquet*, no sentido de que o consulente seja comunicado da decisão adotada, tão logo seja a matéria apreciada pelo Plenário.

Quanto à questão atinente à concessão do adicional por tempo de serviço, verifica-se que a Medida Provisória nº 1815/99, ao revogar os dispositivos que tratavam dessa vantagem, respeitou as situações constituídas até a data de sua publicação.

As Decisões Plenárias desta Corte nºs 925/99 e 371/99, mencionadas pelo consulente, em nada fazem alusão àquele adicional. Como bem demonstrado pela Unidade Técnica, tais deliberações referem-se ao direito de contagem do tempo de serviço residual prestado em funções comissionadas, exclusivamente para fins de incorporações de quintos, e foram alicerçadas em leis que tratavam especificamente ao assunto.

Assim, para fazer jus ao qüinqüênio previsto na MP nº 1480-19/96, convalidada pela Lei nº 9.527/97, seria necessária a implementação, até o advento da MP nº 1815/99 do requisito ali imposto.

A terceira questão formulada pelo consulente refere-se à possibilidade de os servidores que tenham cumprido, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, os requisitos para

aposentadoria proporcional contarem como tempo de serviço o período trabalhado entre a data mencionada e a aposentadoria, para fins de melhoria dos proventos, com base nos critérios vigentes até 15.12.98.

É importante observar que a EC nº 20/98, ao introduzir novos critérios para a aposentadoria do servidor público, fixou as regras a serem consideradas para os servidores que na data da publicação da referida emenda já preenchiam os requisitos para a aposentação:

Estabelece o seu art. 3º:

"*Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.*

*§1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, **a**, da Constituição Federal.*

*§2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no **caput**, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.*

§3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal".

Como se vê, esse artigo procurou resguardar os direitos incorporados ao patrimônio do servidor até o advento do novo comando constitucional e, nesse sentido, os dispositivos guardam plena harmonia.

O texto é claro ao referir-se no § 2º ao **tempo de serviço já exercido** até a data de publicação da Emenda.

Além disso, ao assegurar a concessão **a qualquer tempo**, quis o legislador constituinte tão-somente sinalizar ao servidor que a permanência em atividade não lhe extrairia o direito adquirido. Não há como se inferir, do referido artigo, que foi mantida a aplicação de critérios estabelecidos por disposições que não mais existem no ordenamento jurídico.

Observe-se que a Constituição preservou os direitos adquiridos, e todo direito adquirido possui um fato gerador. Não resguardou a Carta Magna um pretenso direito adquirido a "critério de contagem", abstrato e sem correspondência fática. Nesse sentido, não há direito à aposentadoria proporcional, mas à aposentadoria com proventos proporcionais a X/Y, o que pressupõe o fato gerador, que é o tempo. Se o legislador constituinte quisesse preservar o direito a um critério de contagem, tê-lo-ia feito expressamente.

Ademais, entender que o critério de contagem anterior subsiste à Emenda significa burlar essa mesma Emenda, que pretendeu ter aplicação imediata. O contrário seria a permanência do regime anterior. A redação da Emenda é clara no sentido de submeter todos os servidores ao novo regime, preservando as situações jurídicas já constituídas. E não pode ser tido por constituído aquilo que ainda não havia ocorrido.

Nesses termos, a partir da Emenda, aplicar-se-ão as regras de transição insculpidas em seu art. 8º, *in verbis*:

"*Art. 8° Observado o disposto no art. 4° desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3°, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:*

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1° O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4° desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o ***caput****, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento*".

Verifica-se que, para o servidor que já havia implementado o tempo de contribuição para a aposentadoria proporcional, o período adicional de contribuição a ser contabilizado é nulo (§ 1º, alínea *b*, inciso I), uma vez que na data da publicação da Emenda não lhe faltaria tempo para atingir o limite mínimo estabelecido.

Os proventos, por sua vez, serão aqueles já assegurados pelas regras anteriores, sendo facultado ao servidor, desde que preenchidos os requisitos da transição, optar entre esse valor e aquele fixado na emenda, ou seja, 70% da remuneração acrescido de 5% a cada novo ano de contribuição.

Entendo, ademais, que tal procedimento não implica aposentadoria em massa, até porque o tempo posterior traz, sim, benefícios ao servidor, quais sejam: proventos mais elevados em período de tempo relativamente curto e possibilidade de isenção tributária quando do preenchimento dos requisitos para aposentadoria integral, caso pretenda permanecer em atividade.

Cumpre ressaltar, por fim, que esse também é o entendimento que vem sendo adotado administrativamente nesta Casa.

Nesse sentido, na mesma linha da Unidade Técnica, considero que o direito resguardado ao servidor que na data anterior à da publicação da EC nº 20/98 detinha tempo de serviço suficiente para aposentar-se com proventos proporcionais é a fração de tempo já exercido na referida data, sendo-lhe facultada a opção pela aposentadoria sob o manto da nova disciplina constitucional.

A última questão diz respeito à aplicabilidade aos membros do Ministério Público Federal da exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, conforme disposto no art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98, anteriormente reproduzido.

Quando trata especificamente do Ministério Público, reza a Carta Magna, em seu art. 129, § 3º, que "*o ingresso na* ***carreira*** *far-se-á mediante* ***concurso público*** *de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação*".

Com isso, quis o legislador constituinte estender a obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargo público, já prevista no art. 37, inciso II, também aos membros do Ministério Público.

De outra parte, o termo **carreira**, empregado no art. 129, pode conduzir, como se viu nos pareceres, a interpretações discordantes, até porque da literatura especializada podem-se extrair diferentes conceitos de carreira.

Difícil seria estabelecer uma definição única que se adequasse plenamente ao universo de carreiras existentes na administração pública, cada qual com suas peculiaridades e especificidades. Observa-se que há carreiras em que inexiste a obrigatoriedade de se transpor classes, podendo o ocupante do cargo permanecer na classe inicial até completar tempo para aposentadoria. Esse é, por exemplo, o caso da carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, em que o ingresso se dá na classe Assistente de Pesquisa, estando a mudança de classe condicionada ao título de doutor. Outras

carreiras, como a de Diplomata, por exemplo, caracterizam-se pelo número limitado de ocupantes em cada classe, significando dizer que, mesmo preenchidos os requisitos específicos para promoção, observar-se-á a restrição numérica.

Nada obstante, consolidada está na doutrina a associação de carreira com o desenvolvimento profissional do servidor investido em cargo público, seja mediante progressão funcional (passagem para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe), seja por intermédio de promoção (passagem do último padrão de uma classe para o primeiro da classe imediatamente superior).

Vejamos, agora, o que estabelece a Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, em seu art. 44:

"*Art. 44. A **carreira** do Ministério Público Federal é constituída pelos **cargos** de Subprocurador-Geral da República, Procurador Regional da República e Procurador da República.*

*Parágrafo único. O cargo inicial da carreira é o de Procurador da República e o do **último nível** o de Subprocurador-Geral da República*".

Percebe-se do texto legal uma certa ambigüidade no uso da expressão **cargo**. Pode-se inferir uma equivalência ao conceito de classe. Corrobora esse entendimento o uso do termo **último nível**, apropriado para referir-se a padrões e classes. Também robustece tal compreensão a redação do § 3º do art. 224 da mesma lei, que estabelece que os vencimentos dos membros do Ministério Público da União serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das **classes** de cada carreira.

Diante de tais incongruências, penso que o exame do dispositivo constitucional constante do art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98 deve necessariamente levar em conta a intenção do legislador constituinte ao estabelecê-lo.

Nesse particular, pode-se extrair do Manual de Orientação da Reforma da Previdência no serviço público, elaborado pelo MPAS, que a exigência de 5 anos pretendeu coibir prática que vinha se tornando comum na administração pública, qual seja, a aposentação de servidor logo após o ingresso, mediante concurso público, em carreira de remuneração bem mais elevada.

Certamente não houve a pretensão de alcançar servidor dentro de uma carreira, com expectativa de desenvolvimento profissional.

Além disso, a título de ilustração, gostaria de registrar que o acréscimo de vencimentos de um procurador quando muda de nível não pode exceder, nos termos da legislação vigente, a 10%, percentual esse muito próximo dos 9% relativos à mudança de classe de um auditor-fiscal da Receita Federal, conforme Medida Provisória nº 2.175, de 27.08.2001.

Quanto à Decisão Plenária nº 908/2000, mencionada pela instrução, a questão ali formulada não guarda semelhança com a destes autos, pois se referia a magistrado recém-empossado no Tribunal Superior do Trabalho, no cargo de Ministro Togado.

Embora com essas considerações estivesse propenso, inicialmente, a acatar os argumentos oferecidos pela Procuradora Maria Alzira Ferreira, acolhi, durante a apreciação dos autos em Sessão Plenária, as judiciosas ponderações do Ministro Benjamin Zymler e do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado - na mesma linha, a propósito, dos pareceres da Unidade Técnica – no sentido de que a aludida exigência refere-se, no caso de integrantes do Ministério Público da União, ao tempo de efetivo exercício no respectivo cargo, admitindo, contudo, no cômputo do prazo de cinco anos fixado na Emenda nº 20/98, o tempo de substituição ou convocação para o cargo no qual se dará a aposentadoria, desde que tenha havido a correspondente contribuição social.

Diante do exposto, Voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 875/2001 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-010.664/2000-4
2. Classe de Assunto: III – Consulta
3. Interessado: Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República
4. Órgão: Procuradoria-Geral da República
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (atual 7ª SECEX)
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 216 do Regimento Interno;

8.2. responder a S. Exa. que:

8.2.1. o tempo de serviço residual existente em 08.03.99, data da edição da Medida Provisória n° 1.815/99, não pode ser utilizado para fins de concessão de nova parcela do adicional por tempo de serviço;

8.2.2. os servidores com direito à aposentadoria proporcional adquirido anteriormente à edição da Emenda Constitucional nº 20/98 podem se aposentar, a qualquer tempo, com base nos critérios da legislação anterior, computando-se, nesse caso, o tempo de efetivo exercício até a 15.12.98; qualquer melhoria nos proventos, a partir dessa data, deverá submeter-se aos novos critérios estabelecidos pela referida Emenda;

8.2.3. a exigência inserta no art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98 refere-se, no caso de integrantes do Ministério Público da União, ao tempo de efetivo exercício no respectivo cargo, admitida a contagem do tempo de substituição ou convocação para o cargo no qual se dará a aposentadoria e desde que tenha havido a correspondente contribuição social, pelo prazo de pelo menos cinco anos;

8.2.4. a questão atinente à incidência da contribuição previdenciária sobre as parcelas referentes à função comissionada exercida por servidor detentor de cargo efetivo já está sendo objeto de outros dois processos no âmbito deste Tribunal, ambos de natureza administrativa e atualmente em sede de recurso, e, tão-logo o Plenário se pronuncie sobre a matéria, ser-lhe-á encaminhada cópia da decisão adotada;

8.3. encaminhar, à autoridade consulente cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam;

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-008.825/2001-8
Natureza: Auditoria Operacional
Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF

Responsável: Aírson Bezerra Lócio

Ementa: Auditoria Operacional realizada no Projeto de Irrigação Jaíba. Constatação de diversos problemas sociais, econômicos e ambientais no perímetro do projeto. Recomendações a diversas entidades. Encaminhamento de cópia da Decisão, do Relatório e do Voto a diversos órgãos e entidades. Juntada às contas.

Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada no Projeto de Irrigação Jaíba, em obediência ao contido na Decisão nº 208/2000 - 2ª Câmara, visando avaliar os aspectos ambientais do Projeto. O Projeto Jaíba tem como meta irrigar uma área de 100.000 hectares, em uma região de baixos indicadores sócio-econômicos, localizada na região norte do Estado de Minas Gerais, nos municípios de Jaíba e Matias Cardoso, entre os Rios São Francisco e Verde Grande.

2. A auditoria buscou, primordialmente, identificar os aspectos sociais e ambientais, fundamentando-se na análise de dezenas de relatórios de órgãos e entidades públicas, privadas e não-governamentais (nacionais e internacionais); contou com a colaboração de dezenas de servidores que responderam a questionários e entrevistas; atendeu a diversas palestras e conferências; aferiu a realidade *in loco*, através de incursões às matas, ao rio, às áreas irrigadas do Perímetro; inquiriu centenas de pessoas, dentre servidores, especialistas, líderes comunitários e religiosos, irrigantes, prestadores de serviço na região e populares.

3. Inicialmente, a equipe de auditoria esclareceu que o Projeto é dividido em quatro etapas:

3.1 A Etapa I (totalmente implantada) abrange uma área de aproximadamente 33.350 ha, onde estão inseridas as áreas da Fazenda Yamada, Perímetro Irrigado de Mocambinho, Área F e Glebas A, B, C2 e C3, além de algumas áreas destinadas a particulares (Gleba C4);

3.2 A Etapa II (em implantação) incorpora as áreas que eram do Grupo Ometto, com uma superfície de 34.700 ha, localizadas no segundo patamar. O Projeto básico desta área prevê uma subdivisão em quatro glebas, onde serão assentados pequenos e médios empresários rurais em lotes de 10, 25, 64 e 90 hectares;

3.3 A Etapa III, com superfície aproximada de 17.000 ha, incorpora as Glebas Toca da Onça, Nova Cachoeirinha e outras áreas;

3.4 A Etapa IV, com extensão aproximada de 15.850 ha, incorpora terras da *Sociedade Civil Rio Verde, Linha S*eca e outras áreas.

4. Questionada a CODEVASF sobre as medidas adotadas para a efetiva viabilidade das Etapas III e IV, ainda não implantadas, foi informado à equipe que "*a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental do Projeto Jaíba já foi objeto de diversos estudos em décadas passadas, na tentativa de inserir a região norte-mineira no processo de desenvolvimento regional. (...) As questões referentes à viabilidade ambiental das demais etapas estão relacionadas ao efetivo controle da execução de planos de mitigação de impactos em fase de obra e operação parcelar, pois as áreas de relevante interesse ecológico já se encontram protegidas legalmente e inseridas no Sistema de Áreas Protegidas do Projeto Jaíba envolvendo não só a Etapa I, mas também a II, III e IV..*"

5. O Distrito de Irrigação do Jaíba - DIJ tem a função de gestor do Projeto. Foi implantado por recomendação do Banco Mundial, seguindo o modelo de distritos de irrigação existentes nos Estados Unidos da América.

6. Entre a CODEVASF e o DIJ há um contrato (0-05-96 0034/00) que tem por objeto "*delegar ao DISTRITO a guarda, administração, controle, operação e manutenção da infra-estrutura de irrigação e demais benfeitorias de uso comum, equipamentos, máquinas e veículos do Perímetro Irrigado do Jaíba - Etapa I, (...) e outros serviços de responsabilidade da CODEVASF, consoante autorização da Diretoria Executiva, expressa pela Resolução nº 369, de 21 de agosto de 1996*". Dentre as obrigações do Distrito destaca-se "a*dotar medidas necessárias à proteção do meio ambiente, envolvendo a preservação de recursos florestais, preservação dos recursos hídricos e de solo e observar as normas relativas quanto ao controle de poluição ambiental e qualidade da água, notificando às autoridades competentes eventuais infrações*."

ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO PROJETO

7. Um dos grandes problemas do Projeto, segundo a equipe de auditoria, *"é a incapacitação dos colonos (atualmente há um índice de analfabetismo em torno de 85% da população adulta). Caso houvesse sido implantada uma escola técnica voltada para as necessidades do Projeto (e conseqüentemente dos colonos), hoje já haveria uma geração de técnicos agrícolas trabalhando no Perímetro de Irrigação, melhorando o nível dos trabalhadores lá existentes. Ainda hoje (mais do que nunca), uma das alternativas para alavancar o Projeto é a implantação de uma escola agrotécnica na região (que deveria conter um centro de capacitação apto a fornecer aos colonos o aprendizado de técnicas diversas, em cursos de curta duração). Os frutos de uma iniciativa desta natureza seriam sentidos rapidamente, já que os alunos prestes a concluir a 7ª e 8ª séries poderiam fazer a opção por um 2° grau profissionalizante, passando, num curto espaço de tempo, a aplicar o conhecimento adquirido."*

8. Com o término do acordo de empréstimo entre a CODEVASF e o Banco Mundial, firmado em 1988, o qual previa o aporte de US$ 71.000.000,00, todos os Projetos relativos ao meio ambiente foram descontinuados. As áreas de meio ambiente recebiam aporte de recursos somente na vigência do convênio, levando a crer que, se depender dos recursos federais, agora escassos, as áreas de meio ambiente ficarão expostas à própria sorte até sua completa destruição.

9. A equipe nos traz a informação de que *"o Jaíba era uma imensa floresta, que foi desmatada. Os núcleos habitacionais, as vilas, as moradias e Mocambinho (onde se situa a sede do Distrito de Irrigação do Jaíba), foram todos planejados (ou, pelo menos, deveriam ter sido). Ainda assim, o que se constata são espaços urbanos (ruas, "praças", etc.) sem a menor preocupação com o lado estético. (...) Não existe em Mocambinho sequer uma praça com bancos, jardins ou brinquedos para crianças. Em adição, a estrada que liga a cidade de Jaíba a esse Distrito (50 km) não dispõe de nenhuma arborização, evidenciando completo descaso de seus construtores e administradores com o paisagismo e com o meio ambiente. A importância deste fato diz respeito, sobretudo, à valorização dos espaços do Perímetro de Irrigação Jaíba, contribuindo para a auto-estima de seus habitantes. A humanização do espaço estreitaria os vínculos homem-terra, fazendo com que os irrigantes se esforçassem para não abandonar o Projeto e investissem na criação de uma verdadeira comunidade."*

10. *"Outro fator que agrava a situação dos espaços urbanos ocupados é a ausência de um viveiro para distribuição de mudas dentro do Projeto. (...) Além do mais, há muitas espécies arbóreas que correm risco de extinção e se torna imprescindível, por diversas razões (preservação das espécies ameaçadas, inclusive animais que dependem de árvores para alimentação e reprodução, equilíbrio ecológico, uso estético, etc.), a manutenção de um viveiro permanente de mudas. Para cada árvore cortada, morta em incêndios ou naturalmente, outras da mesma espécie deveriam ser plantadas, o que infelizmente não vem ocorrendo."*

11. Da mesma forma, os habitantes do Perímetro de Irrigação Jaíba não dispõem de quaisquer meios de lazer, como campos para a prática de esportes, piscinas, áreas para recreação, clubes sociais. A ausência de lazer contribui para o desamor à terra e para a adoção de hábitos indesejáveis como o consumo de bebidas alcoólicas e de drogas. O lazer constitui-se direito social do povo brasileiro, sendo dever do Estado ofertá-lo, consoante o art. 6º da Constituição Federal. Não se pode conceber um Projeto implementado pelo Poder Público sem o cumprimento aos mandamentos constitucionais.

12.Quanto ao controle da água para consumo humano no Núcleo de Mocambinho e Frentes 1, 2 e 3, esse é feito pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA. Para os demais núcleos, o sistema de tratamento é simplificado (realização de campanha para filtragem da água). Em entrevistas com colonos assentados pelo projeto e visitas às suas casas, apurou-se a utilização, em geral, de água tratada para beber e da água do canal para limpeza de suas acomodações e higiene pessoal. Sabendo-se que a água do canal está exposta a todo tipo de sujeira, por detritos humanos e de animais, decomposição de matérias orgânicas, lixo doméstico, etc, a situação expõe os habitantes do projeto a sérios riscos de doenças. Tal procedimento deriva do fato de terem que buscar água nos locais em que ela é tratada, geralmente a grande distância de suas casas.

13. A CODEVASF adotou no Projeto Jaíba, nos lotes a serem irrigados, o modelo de casas com um sistema de esgotamento sanitário unidomiciliar. A previsão inicial do Projeto é de

que todas as casas seriam servidas por fossas sépticas. No entanto, muitas casas têm apenas um buraco precário, sem seguir qualquer regra que possibilite a preservação da saúde dos moradores e a não-contaminação do solo. A carência de esgoto doméstico adequado, juntamente com a ausência de correta captação de água para consumo domiciliar, perfaz um quadro propício à proliferação de doenças entre a população carente do Perímetro de Irrigação Jaíba.

14. A existência dos canais, além do fato geográfico marcante nas áreas do Projeto Jaíba e na vida de seus moradores, faz chegar a água às terras semi-áridas do Norte de Minas, trazendo, para uma crescente população, a possibilidade de progredir e alcançar uma vida digna. Entretanto, relatou a equipe que *"devido à falta de cuidados essenciais, como iluminação pública, sinalizações adequadas, passarelas para pedestres, eles têm acarretado problemas e tragédias familiares. Como as passarelas existentes sobre os canais são poucas e, muitas vezes, distantes das casas, os colonos improvisam pinguelas para atravessá-los. Estas pequenas pontes, feitas de troncos ou tábuas, não oferecem as mínimas condições de segurança para os transeuntes, colocando suas vidas em risco*", como tem relatado os moradores do Perímetro, que citam inúmeras mortes por afogamento nas águas dos canais.

15. Os problemas dos irrigantes que vivem ao longo dos canais não se encerram com os citados acima. Não há telefones públicos (em caso de emergência têm que andar em torno de 20 Km, muitas vezes); não existe atendimento médico e odontológico nas vilas (há alguns postos de saúde nos núcleos habitacionais, que muitas vezes estão a distâncias consideráveis das moradias dos colonos). Vale lembrar que, consoante art. 196 da Constituição Federal, *"A saúde é direito de todos e dever do Estado* (...)*"*.

16. Verificou-se, também, que as moradias dos colonos não possuem condições mínimas de habitação, caracterizadas por barracos precariamente construídos, em sua maioria, com tábuas retiradas de caixotes, com piso de terra e teto de pedaços de telhas de amianto. Entende a equipe de auditoria que a CODEVASF não tem cumprido a norma do art. 6º da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000, referente aos direitos sociais, in verbis*: "*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*"*

*17. Constatou-se que "*a assistência social é inexistente. Problemas como alcoolismo, dificuldades para administrar valores financiados, além de conflitos familiares diversos, são freqüentes no Projeto. Torna-se imprescindível a existência de centros de atendimento aos colonos, envolvendo atividades tais como creches rurais e assistência à maternidade e aos idosos. Consoante artigo 203 da CR/88, 'A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social *(...)*'."

18. Por outro lado, ocorreram interessantes iniciativas como a do Projeto Limpo, executado durante o ano de 2000 (29/05 a 27/10), abrangendo a área dos pequenos produtores rurais do Perímetro de Irrigação Jaíba. Por ele, foram selecionados 16 jovens, portadores de diploma do ensino médio, para "*desenvolver um trabalho com a população rural e urbana do perímetro, visando a apresentação, discussão e orientação em temas relacionados à saúde, em que se espera que os envolvidos construam novos conhecimentos, e que estes possam contribuir para as mudanças das práticas relacionadas ao tratamento da água; limpeza e conservação dos canais de irrigação; higiene pessoal e da casa; destinação do lixo doméstico e agrícola; dentre outros.*"

19. Este programa de baixo custo (R$ 26.423,00) teve muitas dificuldades mas também muitos méritos, dos quais podem ser destacar a identificação de problemas existentes na área do Projeto, a valorização dos adolescentes, o fortalecimento da cidadania dos irrigantes e a conscientização da população em relação aos aspectos de saúde, higiene e saneamento básico.

20. No entanto, *"apesar do baixo custo, a CODEVASF alegou não contar com recursos para dar continuidade a este Projeto no ano de 2001"*.

21. Verificou-se, também, grande erosão do solo no leito da estrada que liga o distrito de Mocambinho ao município de Itacarambi, às margens do rio São Francisco. Tal estrada encontra-se em precárias condições de tráfego, parcialmente destruída pela erosão do solo, expondo os transeuntes a riscos de morte ou de dano físico. Conforme destacou a equipe, *"a legislação ambiental veda a destruição das matas ciliares. Por ela, obras que impliquem desmatamento das*

margens de rios devem resumir-se ao mínimo necessário. Assim sendo, estradas que cortam rios, devem seguir em frente, obrigatoriamente, até alcançar uma distância regulamentar de suas margens, para que possam retomar seu livre trajeto. Não é o que ocorre na rodovia em questão, que segue rente às margens do rio por longo trecho. (...) *Referida estrada já tivera trajeto consentâneo com a legislação ambiental, quando atingia o rio São Francisco sem margeá-lo"*.

22. Além disso, em visita às áreas produtivas do Projeto Jaíba, constatou a equipe de auditoria que a maioria das relações de emprego não está de acordo com os direitos sociais assegurados aos trabalhadores pela Constituição da República de 1988 e pela legislação trabalhista.

O MEIO AMBIENTE E O PROJETO JAÍBA

23. Reproduz-se abaixo trechos do Relatório de Auditoria que melhor expressam a situação do Projeto Jaíba, no que se refere ao meio ambiente:

"103. (...) a implantação e operação do Projeto de Irrigação Jaíba têm provocado grandes alterações nas características ambientais das áreas diretamente vinculadas ou circunvizinhas a tal empreendimento. Tal conclusão foi admitida pelo Plano Diretor para a Região do Projeto Jaíba – Volume I – Prognóstico das Condições Emergentes, patrocinado pela CODEVASF, em agosto de 1997.

(...)

119. As alterações negativas que afetaram a flora e a fauna, de acordo com o citado plano, são as seguintes:

- *as matas e a caatinga arbórea, que em 1973 ocupavam praticamente toda a área do Projeto, encontram-se parcialmente ou totalmente erradicadas, estando as manchas remanescentes destituídas de madeiras nobres, devido à atividade extrativista para a produção de carvão e à demanda para a construção civil e para a obtenção de lenha;*
- *diversas espécies existentes na década de 70 já não são mais encontradas ou o são muito raramente;*
- *o quadro de degradação é agravado pelo aumento populacional, pela implantação de novas vias de acesso (que facilitam o escoamento da madeira extraída e o acesso à caça predatória) e pelas características climáticas (que favorecem a ocorrência de incêndios);*
- *a redução das espécies da fauna é conseqüência direta das atividades antrópicas, da degradação da cobertura vegetal e da ocorrência de incêndios."*

24. As áreas indicadas como degradadas e passíveis de revegetação são numerosas, apresentando características diferenciadas e peculiares, exigindo projetos específicos de recomposição. A equipe de auditoria entrevistou líderes da comunidade, especialistas em meio ambiente e profissionais das entidades visitadas, detectando como medidas necessárias para o sucesso de um plano de arborização e de revegetação no âmbito do Projeto Jaíba a criação de florestas sociais para manejo e a arborização de Mocambinho.

25. Continua o Relatório informando o que segue:

"137. A ocorrência de incêndios em áreas de preservação configura um desastre que, a par de prejuízos financeiros, tem um impacto ecológico nefasto. No caso de incêndios nas reservas florestais do Projeto Jaíba, o desastre assume proporções incomensuráveis, devido ao caráter peculiar da fauna e flora da região, com predomínio da mata seca, única no mundo.

(...)

139. Consoante o PLANO BIENAL (2000/2001) DE PREVENÇÃO E CONTROLE DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS DA RESERVA BIOLÓGICA DO JAÍBA (IEF) foram queimados 23.950 hectares de áreas no Projeto Jaíba, entre 1993 e 1999.

(...)

141. Em outubro de 2000, houve um incêndio de grandes proporções nas matas do Projeto Jaíba. Segundo relatório da Polícia Florestal de Minas Gerais, foram queimados aproximadamente 1.500 hectares de mata da Reserva Legal da CODEVASF. Ainda segundo tal relatório, o incêndio levou oito dias para ser debelado; mobilizou mais de uma dezena de entidades públicas e privadas em seu combate; implicou multa de R$ 24.070,45 para lavrador da região, em cuja propriedade o desastre iniciara; representou, em seu combate, gastos estimados de R$ 90.000,00. Aplicando-se o custo de R$ 800,00 por hectare à quantidade de mata queimada, avalia-se o prejuízo em R$ 1.200.000,00.

(...)

145. O incêndio, além do prejuízo financeiro, acarretou um dano ambiental incalculável, afetando significativamente a fauna e a flora da região".

26. Conforme constatado pela equipe de auditoria, *"junto a conhecedores da área e da temática em questão, o desastre poderia ter sido evitado, caso houvesse uma vigilância adequada na área danificada. Vale lembrar que, quando houve o sinistro, a citada reserva florestal contava, já há mais de dois anos, com apenas um vigilante. Entretanto, de acordo com a estrutura existente, ela deveria contar com dois profissionais para exercer a vigilância de sua área. Ademais, tal função tem sido exercida precariamente, com o serviço diário de ronda sendo limitado por falta de combustível e, ainda, com deficiência de comunicação, pelo fato de o vigilante não dispor de equipamentos para exercê-la adequadamente."*

27. Segundo os analistas, a "*Reserva Legal, corresponde à área gerida pela CODEVASF e foi formada para cumprir a legislação ambiental brasileira quanto a implementação de projetos agrícolas, que determina a preservação de pelo menos 20% de mata nativa em relação às áreas agricultáveis. A Reserva Biológica é uma área de preservação de propriedade do Estado de Minas Gerais, sob a responsabilidade do Instituto Estadual de Florestas – IEF. O Corredor Ecológico é uma área que estabelece a ligação entre as duas reservas florestais da 1ª Etapa do Projeto Jaíba."*

28. As atividades preservadoras das duas grandes reservas florestais envolvem diversos aspectos. As vistorias realizadas em seus domínios revelaram os seguintes problemas:

a) cercas e aceiros da Reserva Biológica em péssimo estado;

b) casa de vigilante sem energia elétrica, o que compromete a eficiência do trabalho de vigilância florestal e a qualidade de vida de quem possa habitá-la;

c) torres de observação sem as devidas manutenções, o que dificulta a prevenção de acidentes que possam prejudicar a flora e a fauna;

d) número reduzido de bebedouros para animais;

e) existência de apenas um vigia, inferior ao número previsto de dois para cada área, trabalhando em condições bastante precárias;

f) dificuldade de comunicação entre os vigilantes e os setores responsáveis por lhes dar apoio em casos de agressões ou acidentes ambientais;

g) reduzido efetivo da polícia para fiscalizar uma área tão grande;

h) ausência de reciclagem do grupo e a formação de outras equipes de brigada de incêndio;

i) existência de pocilga e de pastoreio nas margens da Lagoa do Sossego, ensejando a poluição de suas águas.

29. Salientou-se que, na implantação em curso da Etapa II do Projeto de Irrigação Jaíba, os desmatamentos realizados não têm seguido um plano adequado de minimização de impactos ambientais, desconsiderando a experiência passada no sentido de evitar os erros anteriormente cometidos.

30. Entretanto, encontra-se em vigor convênio entre a CODEVASF e a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, celebrado em dezembro de 1996, para revegetação e arborização de áreas do Projeto Jaíba, a partir da seleção de espécies leguminosas arbóreas, utilizando-se de processos biotecnológicos de inoculação. O reflorestamento deve ocorrer em áreas críticas do Projeto, que por motivos diversos perderam sua vegetação original.

31.Destacou a equipe, porém, *"que os recursos financeiros relacionados com a execução deste convênio não têm sido liberados no tempo certo para a UFMG, ocasionando prejuízos ao andamento do serviço contratado, prejudicando, inclusive, a liberação de verbas necessárias para o pagamento de bolsas de mestrado e doutorado relativas a alunos que desenvolvem trabalhos no âmbito do convênio"*.

32. Quanto à qualidade da água no Projeto, a CODEVASF informou que o monitoramento *"é realizado no rio São Francisco, nos canais de irrigação, nos poços profundos, no canal de captação e em lagoas e vem sendo executado pelo Distrito de Irrigação Jaíba – DIJ, com duas medições anuais (inverno/verão)"*.

33. Apesar de até o presente momento não haver registros, no perímetro do projeto, de doenças transmitidas pela água, os canais de irrigação apresentam sujeiras, decorrentes de despejo de detritos, criação de aves e utilização de lazer impróprio, como natação.

34. De acordo com o Relatório, *"verifica-se que as áreas identificadas como mata degradada, campo/pastagem, campo sujo, solo exposto, queimada e mineração correspondem a aproximadamente 70% do total do solo no Projeto Jaíba."* Os problemas detectados com a qualidade do solo, verificados no âmbito do Projeto, podem ser sintetizados nos seguintes:

a) retirada inadequada de areia e de cascalho para obras em sua redondeza, resultando em desmatamento e formação de verdadeiras crateras;

b) areeiro no local *Porto da Draga*, parte do *Parque Florestal Lagoa do Cajueiro*, às margens do rio São Francisco, ensejando a retirada de areia sem respeito às normas do meio ambiente;

c) existência de uma cascalheira no chamado *Projeto Mirone*, propriedade particular contígua ao Projeto Jaíba, de onde se tem retirado cascalho.

35. A região em que se situa o Perímetro de Irrigação Jaíba possui, também, um local de significativo valor histórico e cultural. Trata-se do *sítio da capela de Mocambinho*, que abriga as ruínas de uma igreja centenária. *"A CODEVASF contratou projeto de recuperação e revitalização do sítio histórico, correspondente à aludida capela e à área que a circunda, contendo estudos históricos, projeto arquitetônico e de infra-estrutura para recuperação das ruínas e construção de obras complementares, diretrizes para o tombamento e para a educação ambiental/patrimonial.* (...) *Todavia, a CODEVASF alega não dispor de recursos orçamentários, alocados ao Projeto Jaíba, necessários para a realização dos serviços"*.

36. Outra questão importante é o processamento do lixo domiciliar que *"está correlacionada ao saneamento básico das áreas mais urbanizadas do Projeto. Tais áreas situam-se nas cidades de Jaíba e Matias Cardoso e confluem com Itacarambi"*. Nas vistorias efetuadas às áreas do Projeto, verificou-se procedimentos impróprios nesse processamento, como a queima de lixo em áreas centrais do distrito de Mocambinho, contrariando a legislação ambiental e expondo o Projeto a riscos de incêndio, e o excesso de sujeira na superfície das águas do canal de irrigação, o que expõe seus usuários a riscos de doenças.

37. De acordo como o DIJ, detectou-se contaminação no sangue em residentes da área do Projeto que se expuseram em demasia a agrotóxicos. Tal constatação causou grande impacto na comunidade, favorecendo a adesão aos ensinamentos e métodos de prevenção. A 1ª Superintendência Regional da CODEVASF, em Montes Claros/MG, por sua vez, informou não ter sido constatada a contaminação de agricultores por manipulação de agrotóxicos.

38. A equipe de auditoria relatou essa incoerência de informações, referentes à questão da contaminação pelo mau uso de agrotóxicos, implicando *"a ocorrência de um ou de outro acontecimento, conforme segue: 1º - a Superintendência da CODEVASF em Montes Claros não tem conhecimento do que se passa no distrito de irrigação, comprovando a assertiva de que não é possível administração eficaz a distância (v. tópico 13 – Gerenciamento Ambiental); 2º - tal Superintendência soube do ocorrido, mas procurou omiti-lo perante o questionamento da auditoria"*.

39. De acordo com a equipe de auditoria, *"a educação ambiental constitui processo pedagógico específico quanto a conteúdo, público, meta, metodologia, instrumentos e materiais adequados, devendo revestir-se de natureza permanente e mobilizar a comunidade"*. As ações no campo da educação ecológica *"têm-se resumido, quase exclusivamente, à orientação sobre o uso de agrotóxicos, o que é necessário, porém ínfimo perante a complexidade e relevância da questão ecológica"*. A CODEVASF alega que a falta de educação e mobilização ambiental se deve a falta de recursos. A equipe de auditoria emitiu opinião no sentido de que a referida alegação não pode ser aceita, pois recursos existem e que devem ser direcionados para as ações prioritárias. *"A questão ambiental, juntamente com a social, é prioritária, não podendo ser relegada a segundo plano, desprezada, descontinuada"*.

40. A equipe constatou, também, que não existem placas educativas ao longo de todo o perímetro das reservas florestais. *"Assim sendo, não é possível ao transeunte saber que se encontra nos domínios de uma reserva florestal, qual sua extensão territorial, seus limites, os principais*

espécimes de sua flora e de sua fauna, o tipo de seu clima, de seu solo, de sua vegetação, quais os cuidados e atenções que deve ter em um santuário ecológico".

41. Constatou-se, igualmente, que a estrutura do DIJ não contempla uma unidade de serviço destinada ao meio ambiente, de forma a assegurar o desenvolvimento de seus objetivos estatutários. Da mesma forma, não há, na relação de empregados e suas atribuições, sequer um funcionário dedicado à função voltada ao meio ambiente.

42. Quanto à CODEVASF, verificou-se que *"tal empresa só veio a ter uma Coordenadoria de Meio Ambiente em 1995, mesmo trabalhando com a modificação de áreas naturais. Conforme Nota Técnica da Diretoria de Engenharia da CODEVASF, a área ambiental da 1ª SR conta com três funcionários, sendo um Chefe de Serviço de Meio Ambiente, um Técnico Agrícola e uma Técnica. Tais funcionários estão lotados em Montes Claros, a cerca de 250 quilômetros de distância do Projeto, e têm atribuições funcionais genéricas, englobando a gestão do meio ambiente de outros projetos situados na bacia do rio São Francisco, em Minas Gerais"*.

IBAMA

43. Quanto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal criada com a *"finalidade de coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização e controle dos recursos naturais renováveis"*, verificou-se a inexistência de suas ações no Projeto, as quais seriam para se fazer cumprir o determinado pela Lei nº 7.735/89.

AS PREFEITURAS E O ICMS ECOLÓGICO

44. Os municípios têm direito de receber repasses da cota parte do ICMS referente ao meio ambiente (*ICMS ecológico*), de acordo com a Lei nº 13.803/2000 do Estado de Minas Gerais. Tais repasses decorrem de alguma contribuição realizada pelo município para a preservação do meio ambiente e/ou ação representativa de desenvolvimento ecológico.

45. Nesse sentido, a equipe de auditoria solicitou informações aos municípios de Matias Cardoso e Jaíba sobre valores repassados e sua aplicação. No entanto, a municipalidade de Matias Cardoso não atendeu a solicitação.

46. A equipe de auditoria observou, também, que o repasse de *ICMS – meio ambiente,* no caso de Matias Cardoso e Jaíba, *"deveria ser aplicado em ações ambientais, com prioridade para a preservação da reserva florestal, considerando ser ela a razão para o montante recebido pela municipalidade. Entretanto, resta demonstrado que a situação de tal reserva é extremamente precária, com agressões encetadas pelo homem e seguidos incêndios que a têm destruído."*

O RIO SÃO FRANCISCO

47. O relatório de auditoria, às fls. 49/55, mostra a atual e crítica situação por que passa o Rio São Francisco, fornecedor da água que atende a irrrigação do Projeto Jaíba e de inúmeros projetos ao longo de seu leito. Traz informações sobre o tema controverso da transposição do seu leito e avança na questão das águas fluviais brasileiras.

CONCLUSÃO

48. Concluindo o relatório, a equipe de auditoria propõe ouvir em audiência o Superintendente Regional da CODEVASF, em Montes Claros/MG, Sr. Ciríaco Serpa de Menezes, consoante o disposto no art. 12, inciso III, da Lei nº 8443/92, para que apresente razões de justificativa, no prazo de 15 dias, para o descumprimento do art. 225, § 1º, incisos VI e VII da Constituição Federal, correspondendo à omissão no dever de defender e preservar o meio ambiente da Reserva Legal da Etapa I do Projeto Jaíba, que ensejou o incêndio de aproximadamente 1.500 hectares de suas matas. Além disso, propõe, às fls. 56/64, o encaminhamento imediato de diversas recomendações à CODEVASF, ao Distrito de Irrigação do Jaíba, ao Instituto Estadual de Florestas, às prefeituras municipais de Jaíba e Matias Cardoso, ao Ministério da Educação, à Delegacia Regional do Trabalho, ao IBAMA e ao Ministério da Integração Nacional.

49. A equipe de auditoria propõe, ainda, a adoção das seguintes medidas:

"1. autorizar a realização de auditoria operacional destinada a diagnosticar e propor as medidas necessárias para equacionar a grave questão das águas fluviais do rio São Francisco e de seus afluentes (§327);

2. enviar cópia da decisão relativa ao presente processo ao Ministério Público, para este Poder possa tomar as medidas que lhe compete, no âmbito de sua relevante missão constitucional (§333);

3. estabelecer o prazo de 90 (noventa) dias para que as entidades que deverão receber recomendações, a saber, CODEVASF, DIJ, IEF, Prefeitura Municipal de Jaíba, Prefeitura Municipal de Matias Cardoso, Ministério da Educação, Delegacia Regional do Trabalho, IBAMA e Ministério da Integração Nacional lhe prestem informações acerca do tratamento dispensado às recomendações ora preconizadas (§334);

4. autorizar a inclusão, no Plano de Auditoria do 1º semestre de 2002, de auditoria operacional, com ênfase nos aspectos sociais e ambientais, nos projetos de irrigação existentes em Minas Gerais, destinada a acompanhar a execução das recomendações ora preconizadas, verificar o andamento das futuras etapas do Projeto Jaíba e levantar a situação dos demais projetos de irrigação no Estado (§335);

5. enviar cópia da Decisão relativa ao presente processo às entidades que receberão recomendações, aos governos dos Estados banhados pelo rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas) e ao Ministério do Meio Ambiente (§336);"

50.O Sr. Secretario de Controle Externo em Minas Gerais, em parecer às fls. 78, destacou o conteúdo abrangente e profundo no trato das questões ambientais, bem como de sua dimensão no campo social, com que se defrontou a equipe de auditoria.

51. Com relação à proposta de audiência do Sr. Ciríaco Serpa de Menezes, dissentiu por não restar *"demonstrado, com clareza, no Relatório, a omissão por parte do Superintendente Regional da CODEVASF, em Montes Claros, no indigitado incêndio."* Argumentando, esclareceu que *"o incêndio, em período longo de seca, tem as mais diversas e imprevisíveis causas, assim como dificuldades prementes no seu combate. Portanto, a dificuldade no combate ao fogo é uma questão de grande amplitude, de difícil responsabilização individual. As medidas contra incêndio devem ser preventivas e gerais, não estando adstritas à vontade de um único responsável. Corroboram com esta assertiva, os noticiários sobre as grandes queimadas que, por ocasião dos longos períodos de estiagem, assolam as diversas reservas ambientais, assim como a dificuldade em debelar o fogo. As várias medidas profilácticas foram apresentadas pela Equipe autora do presente Relatório. Medidas estas que poderão ensejar maior segurança contra o destrutivo mal do fogo"*.

52. Quanto à implantação de uma escola agrotécnica dentro do Projeto Jaíba, o titular daquela unidade técnica entendeu que o *"Tribunal poderá opinar pela conveniência e oportunidade junto à CODEVASF e ao Ministério da Educação, deixando de fazer gestão junto às prefeituras citadas (Jaíba e Matias Cardoso – fls. 63), por tratar-se de uma iniciativa de caráter político-administrativo"*.

53. Quanto às demais propostas de encaminhamento da equipe, o Sr. Secretário esteve de acordo.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, parabenizo os analistas Anízio Carvalho e Luciano Rinaldi pelo profundo trabalho realizado no Projeto Jaíba, que ora apresento a meus pares. Em termos gerais, grandes problemas sociais, ambientais e econômicos foram detectados pela referida equipe, os quais necessitam da urgente e adequada atenção dos responsáveis pelo Projeto.

2. Constatou-se, nessa auditoria, o descaso com que o Poder Público trata as questões sociais e ambientais do país. Implanta-se um projeto de irrigação e ofertam-se moradias sem as mínimas condições de habitação e higiene. O atendimento à saúde e à educação no perímetro do projeto são atividades altamente precárias. A assistência social é totalmente inexistente. Isso tudo leva, conseqüentemente, à degradação do meio ambiente e à depredação e aos incêndios nas reservas florestais.

3. Os direitos sociais e o meio ambiente ecologicamente equilibrados são garantias definidas nos artigos 5º e 225, respectivamente, da Constituição Federal. Assim, a omissão do Poder Público nessas questões significa afronta à Carta Magna.

4. A instituição e a manutenção de áreas de preservação para o equilíbrio ambiental em projetos de irrigação são de suma importância. Essas áreas destinam-se a conservar os ecossistemas, buscando manter em harmonia, de forma sustentada, uma comunidade de organismos em graus variados de diversidade. A conservação da flora e da fauna, a pesquisa científica, a educação ambiental, o manejo sustentado e o ecoturismo são os usos mais freqüentes de que se pode dispor nessas áreas.

5. Concordando com a equipe de auditoria, friso que a gestão do meio ambiente exige acompanhamento local, sistemático e cotidiano. Problemas como o incêndio na Reserva Legal, a educação ambiental deficiente, a erosão do solo, a contaminação de agricultores por agrotóxicos, dentre outros, decorrem, principalmente, da inexistência de uma estrutura organizacional no âmbito do Distrito de Irrigação Jaíba para tratar da questão ambiental.

6. Registro, também, a concordância com a proposta, às fls. 56/64, da equipe de auditoria, exceto quanto aos pontos que passo a discorrer.

6.1 Com relação à audiência proposta pela equipe de auditoria, concordo com o titular da unidade técnica, no sentido de que não se configurou a responsabilização individual do Superintende Regional da CODEVASF, decorrente de sua omissão na prevenção para que não ocorresse o mencionado incêndio na reserva florestal.

6.2 Quanto à proposta de se conjugarem esforços na implantação de uma escola agrotécnica no Projeto, entendo que, por se tratar de decisão da esfera política, deva ser dado conhecimento ao Ministério da Educação e à CODEVASF, cabendo, a quem de direito, fazer os estudos necessários e, se for o caso, implantar tal escola.

6.3 Da mesma forma, a proposta de recomendação à CODEVASF, para que envide esforços na firmatura de novos convênios com o Banco Mundial e/ou de financiamentos internacionais, não pode prosperar, pois o assunto se refere à decisão governamental afeta à política de endividamento público.

6.4 Por conta da recomendação à CODEVASF para que encaminhe a esta Corte informações acerca da implantação das etapas III e IV do Projeto, entendo desnecessária a inclusão, no Plano de Auditoria do 1º semestre de 2002, de auditoria operacional, com vistas a verificar as futuras etapas do Projeto Jaíba e levantar a situação dos demais projetos de irrigação no Estado. Cabe à Unidade Técnica, de acordo com as informações recebidas e na época apropriada, analisar a conveniência de propor nova auditoria no Projeto Jaíba, assim como em outros projetos de irrigação.

6.5 Por fugir às competências desta Corte de Contas, deixo de acatar a proposta de recomendação aos municípios de Matias Cardoso e Jaíba, acerca da aplicação do *ICMS – meio ambiente*, de que trata a Lei Estadual nº 13.803/2000 - MG.

6.6 Do mesmo modo, não ficou configurado no Relatório de Auditoria que o Instituto Estadual de Florestas, entidade da estrutura do governo de Minas Gerais, esteja sob a jurisdição deste Tribunal, consoante o disposto no art. 5º da Lei nº 8.443/92. Assim, deixo de acatar as propostas de recomendações àquele Instituto. Entretanto, entendo cabível encaminhar cópia da Decisão, do Relatório e do Voto, assim como cópia integral do Relatório de Auditoria, àquela entidade e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para que adotem as medidas que acharem convenientes.

6.7 Com relação à questão do rio São Francisco devo registrar que sua importância é notória e dispensa maiores comentários. Entretanto, também deixo de acolher as propostas de recomendações ao Ministério da Integração Nacional, por envolverem assunto de longa data (v. Decisões 572/1994 e 10/1996, ambas do Plenário) e de amplo conhecimento da mídia, com discussões inclusive no Congresso Nacional. Entendo, porém, ser de bom alvitre o encaminhamento àquele órgão, além da cópia da Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam, de cópia do Relatório de Auditoria, para adoção de medidas que porventura entenderem cabíveis.

7. Ademais, o exame efetuado pela equipe de auditoria não consignou nenhuma irregularidade grave, que ensejasse determinações. As constatações não configuraram dano ao

Erário ou má-fé por parte dos gestores, motivo pelo qual entendo que as recomendações sugeridas pela equipe de auditoria, com os adequados ajustes, são pertinentes, ressalvados os casos acima mencionados.

Face ao exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 876/2001-TCU- PLENÁRIO

1. Processo nº TC-008.825/2001-8
2. Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessado: Aírson Bezerra Lócio
4. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/MG
8. Decisão: o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – recomendar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF que:

8.1.1 - comunique à este Tribunal de Contas a adoção de quaisquer medidas com vistas a implantação das etapas III e IV do Projeto de Irrigação Jaíba;

8.1.2 - adote as medidas necessárias para que os habitantes do Projeto Jaíba recebam água tratada nas proximidades de suas casas (ou canalizada ou por intermédio de poços), de forma que possam buscá-la e utilizá-la para todas as suas necessidades;

8.1.3 - adote as providências necessárias para a construção de moradias dignas para os irrigantes do Projeto Jaíba e suas famílias, cumprindo o mandamento contido no art. 6º da Constituição Federal;

8.1.4 - estabeleça pontos de amostragem da vegetação nas áreas protegidas, de modo a que se conheça o grau de manutenção da biodiversidade existente e a evolução vegetal das áreas que serão recuperadas artificialmente;

8.1.5 - desenvolva trabalhos sistemáticos de observação das condições de sustentação da fauna e o grau de eficiência dos corredores destinados a seu deslocamento;

8.1.6 - adote as providências necessárias para a realização do aceiramento ao longo de suas reservas florestais, a ser iniciado no mês de maio de cada ano;

8.1.7 - mantenha a estrada que circunda sua Reserva Legal em boas condições, em toda a largura do vão existente entre suas cercas e aquelas vizinhas limítrofes;

8.1.8 - instale um sistema de geração de energia para a casa nº 2 da Reserva Legal, podendo ser baseado em módulo de sistema fotovoltaico ou na utilização de gás ou óleo combustível, de forma a possibilitar o incremento das ações de vigilância florestal e da qualidade de vida de seus habitantes;

8.1.9 - adote as providências necessárias para reparar, urgentemente, a torre de observação contígua à casa nº 1 da Reserva Legal;

8.1.10 - construa mais dois poços de água para animais nas reservas florestais de sua responsabilidade;

8.1.11 - estabeleça plano para que tais poços sejam continuamente abastecidos de água, assegurando o atendimento às necessidades da fauna;

8.1.12 - reforme os poços e procure adequar os sítios em que se localizam, tornando-os mais largos e dotando as áreas contíguas de vegetação que propicie as benfazejas sombras;

8.1.13 - forneça a quantidade suficiente de combustível para que os motores que propiciam o

suprimento de água aos poços de atendimento dos animais possam ser acionados sem problemas;

8.1.14 - admita, de imediato, mais um vigilante, de forma a recompor o número de profissionais ao programado originalmente, assegurando as condições mínimas para as atividades de fiscalização das reservas florestais;

8.1.15 - estabeleça o necessário acordo com a Polícia Florestal para terem suas reservas fiscalizadas direta e permanentemente por profissionais de seu quadro ou, não sendo possível tal ajuste, admitir, em adição, o número de vigias necessários (mais um ou dois) para que possam cumprir a contento as funções atinentes à fiscalização da preservação das florestas sob sua responsabilidade;

8.1.16 – envidar esforços na celebração de novo convênio com a Polícia Militar de Minas Gerais, garantindo a esta entidade a manutenção de infra-estrutura mínima (veículos e sua manutenção, combustível, sistemas de comunicação, etc.) necessária ao exercício de sua função de proteção à fauna e à flora do Perímetro de Irrigação Jaíba;

8.1.17 - adote as medidas necessárias para garantir a alocação de recursos orçamentários destinados à reciclagem do grupo existente e formação de outras equipes componentes da *brigada para combate a incêndios florestais*, no Projeto Jaíba;

8.1.18 - adote as medidas necessárias para que os futuros desmatamentos nas áreas do Projeto Jaíba tenham por parâmetros a minimização dos impactos ambientais, com destaque para os seguintes pontos:

8.1.18.1 - realize inventário da biomassa lenhosa e elabore planos de manejo florestal e do solo, antes de proceder aos desmates;

8.1.18.2 - realize os desmatamentos em época próxima do efetivo plantio, a fim de impedir que o solo fique desnudo por longo período;

8.1.18.3 - reserve parte da vegetação nativa para proteção das moradias e para funcionar como quebra-ventos;

8.1.18.4 - efetue o desmatamento de forma gradual, indicando os lotes de cada gleba a serem anualmente desmatados;

8.1.18.5 - conscientize os colonos e empresários sobre a importância da preservação das reservas florestais do Projeto Jaíba, tendo em vista a pressão que os assentamentos exercem sobre a cobertura vegetal dessas áreas;

8.1.19 - adote as ações necessárias para que a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG possa incrementar seus experimentos de reflorestamento na Reserva legal, disponibilizando a quantidade necessária de espécies arbóreas para serem testadas e providenciando a correta irrigação e o adequado manejo na limpeza da área, de forma a não prejudicar os plantios;

8.1.20 - envide os necessários esforços para liberar os recursos financeiros devidos à UFMG e para garantir sua fruição futura nas épocas pactuadas;

8.1.21 – estudar a possibilidade de renovação do convênio firmado com a UFMG, dada a sua relevância para a preservação das áreas de reservas florestais do Projeto Jaíba e para o incremento do conhecimento científico relacionado à flora e à fauna da região;

8.1.22 - atualize, anualmente, os dados componentes do quadro discriminativo do uso e ocupação do solo no Projeto Jaíba, tornando-o instrumento de monitoramento da qualidade do solo na região;

8.1.23 - estabeleça plano e promova a recuperação e a melhoria das áreas menos nobres do Projeto Jaíba, tais como mata degradada, solo exposto, queimada, etc, englobando todos os terrenos sujeitos a processo de erosão e de retiradas impróprias de minerais;

8.1.24 - adote as medidas necessárias para implementar, no menor prazo possível, as obras necessárias para a preservação das ruínas da igreja de Mocambinho e respectivo entorno e para as instalações contíguas destinadas à visitação pública e lazer, em cumprimento à norma prescrita pelo § 1º do art. 216 da Constituição Federal;

8.1.25 - adote as medidas necessárias para que o Distrito de Irrigação do Jaíba - DIJ se torne auto-suficiente em termos de gestão ambiental no prazo mais curto possível;

8.1.26 - verifique se as águas do rio São Francisco têm sido captadas irregularmente por fazendeiros nas regiões próximas ao Projeto Jaíba, tomando as mediadas necessárias para regularizar tal situação;

8.1.27 – realize estudos com vistas a verificar a possibilidade de implantação de uma escola agrotécnica dentro do Projeto Jaíba;

8.1.28 - adote as medidas necessárias para responder aos questionamentos do Tribunal de forma a expor os fatos como realmente ocorridos, evitando prestar informações que possam distorcer a correta avaliação da realidade, prejudicando o resultado de auditorias;

8.2 – recomendar ao Distrito de Irrigação do Jaíba - DIJ que:

8.2.1 - adote as medidas necessárias para que todas as casas do Projeto Jaíba sejam providas de sistema de esgoto sanitário adequado para assegurar a saúde dos colonos assentados e de suas famílias;

8.2.2 - adote as medidas necessárias para coibir, em áreas do Projeto Jaíba não adequadas para o tratamento de lixo, a queima de resíduo domiciliar ou de qualquer origem, tendo em vista evitar riscos de incêndios;

8.2.3 - adote as medidas necessárias para evitar o despejo de lixo nos canais de irrigação, com o objetivo de proteger as populações que fazem uso de suas águas quanto ao risco de doenças;

8.2.4 - adote as medidas necessárias para que os produtores executem, em sua totalidade, no menor prazo possível, as práticas corretas relativas aos uso de agrotóxicos, com destaque para a utilização sistemática dos depósitos de lixo apropriados e aplicação correta quanto a quantidade, oportunidade e cuidados a serem observados;

8.2.5 - cadastre todos os irrigantes com o objetivo de verificar a entrega, por parte deles, das embalagens vazias; aqueles que não entregarem as embalagens recebam uma visita dos técnicos do DIJ para verificar as razões de tal fato;

8.2.6 - estabeleça, na estrutura de sua *Gerência Executiva* (*GEREX*), uma unidade de serviço responsável pelas ações devidas para preservar e valorizar o meio ambiente na área do Projeto;

8.2.7 - tome as cautelas necessárias, ao executar o desassoreamento dos canais do Projeto Jaíba, para não jogar o material resultante de tal operação no leito do rio São Francisco, evitando, assim, assorear outros pontos localizados rio abaixo;

8.3 - recomendar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e ao Distrito de Irrigação do Jaíba - DIJ que:

8.3.1 - envidem esforços junto à Prefeitura de Jaíba (à qual pertence Mocambinho) para que sejam implantadas praças e arborizadas as ruas e estradas da região;

8.3.2 - mantenham um viveiro permanente de mudas, para distribuição aos colonos e empresários do projeto, para recomposição constante de áreas degradadas e para arborização de espaços urbanos e vias públicas;

8.3.3 - construam, *de per si* ou conjuntamente com a Prefeitura Municipal de Jaíba, espaços de lazer tais como quadras poliesportivas, centros culturais, etc., destinados a atender a população do Distrito, cumprindo o art. 6º da Constituição Federal;

8.3.4 - construam mais passarelas sobre os canais, em número suficiente para atender às necessidades dos moradores;

8.3.5 - sinalizem devidamente os canais com placas indicativas relativas à localização geográfica e riscos de acidentes para todos que transitam em suas imediações;

8.3.6 - envidem esforços junto à Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG para que sejam instalados postes de iluminação ao longo dos canais, de forma a aumentar a segurança da população circunvizinha e dos transeuntes;

8.3.7 - envidem esforços junto à TELEMAR (concessionária de serviços telefônicos da região), para a instalação de telefones públicos em pontos estratégicos ao longo dos canais, de maneira que possam atender a maior parte da população do Projeto;

8.3.8 - envidem esforços junto à Prefeitura de Jaíba, para instalação de postos de saúde, para atendimento médico e odontológico nas vilas do Projeto, em cumprimento à norma inserta no art. 196 da Constituição Federal;

8.3.9 - mantenham, permanentemente, projetos (como o Projeto Limpo) que contem com a participação da comunidade (estudantes, donas de casa, trabalhadores, aposentados e empresários), para atendimento e conscientização da população local no que tange a suas carências, tais como, saneamento básico, direitos sociais, saúde e preservação do meio ambiente;

8.3.10 - estabeleçam as gestões necessárias para que a estrada que liga o distrito de Mocambinho ao município de Itacarambi retome trajeto compatível com a legislação ambiental, evitando margear o rio São Francisco;

8.3.11 - providenciem, após refeito o trajeto original da estrada Mocambinho-Itacarambi, a descontinuidade do trecho que margeia indevidamente o rio São Francisco e a revegetação da área correspondente;

8.3.12 - estabeleçam plano e adotem as providências necessárias para recuperar todas as áreas degradadas do Projeto, tais como as existentes na Reserva Legal, em áreas de empréstimo ou jazidas, no entorno das estações de bombeamento, no Canal de Chamada, nos taludes e canais de irrigação, nas lagoas, no dreno Jaíba, na mata ciliar do rio São Francisco, visando à recomposição florística, à minimização da erosão e à melhoria do impacto visual, tendo por base o replantio de florestas nativas;

8.3.13 - criem florestas sociais para manejo, provejam fontes de abastecimento energético, reduzam as pressões antrópicas sobre as florestas, considerando a melhor opção para realizar tal empreendimento, conforme recomendado pela UFMG;

8.3.14 - adotem as medidas necessárias para efetuar o plantio de espécies arbóreas nativas ao longo das avenidas, ruas, alamedas e praças de Mocambinho e, também, nas margens das estradas de acesso ao distrito e aos lotes do Projeto Jaíba;

8.3.15 - mantenham, continuamente, o bom estado de conservação das torres de observação sob sua responsabilidade;

8.3.16 - forneçam a cada um dos vigilantes das reservas florestais meio de locomoção, como motocicleta, e quantidade de combustível suficiente para que realizem as necessárias rondas às matas;

8.3.17 - forneçam telefone celular a cada um dos vigilantes, possibilitando a comunicação rápida e eficiente de eventuais riscos de prejuízos às reservas florestais aos setores competentes para evitá-los ou combatê-los;

8.3.18 - adotem as medidas necessárias para que as substituições aos vigilantes (e demais funcionários), em decorrência de ausências ocasionadas por acidentes, doenças, férias, ou quaisquer outros motivos, se procedam consoante as normas da legislação trabalhista;

8.3.19 - adotem as medidas necessárias de suporte a seus funcionários afastados por motivos de acidente ou doença, de forma a evitar que sejam prejudicados quanto ao recebimento de salários ou fruição de quaisquer direitos trabalhistas;

8.3.20 - supervisionem, efetivamente, o trabalho dos vigilantes, assegurando a eficácia da preservação das reservas florestais;

8.3.21 - adotem as medidas necessárias para a revitalização da Lagoa do Sossego, estabelecendo fiscalização sistemática na área em que se situa, o monitoramento da qualidade de suas águas e a repressão à pesca predatória;

8.3.22 - adotem as medidas necessárias para efetuar a limpeza sistemática das águas nos canais de irrigação, na Lagoa do Sossego e nos demais reservatórios ou condutores aquáticos do Projeto Jaíba e assegurem a manutenção da qualidade da água em todo o Perímetro de Irrigação;

8.3.23 - restabeleçam, com a máxima urgência possível, um plano de educação e de mobilização ambiental a ser implementado no Perímetro de Irrigação Jaíba;

8.3.24 - supram as áreas pertencentes ao Perímetro de Irrigação Jaíba e, em especial, aquelas circundantes às reservas florestais com as necessárias placas indicativas e sinalizações, possibilitando aos transeuntes a obtenção de informações completas sobre o trânsito e sobre as condições geográficas e ecológicas da região;

8.4 – recomendar ao Ministério da Educação que realize estudos com vistas a analisar a possibilidade de implantação de escola agrotécnica dentro do Projeto Jaíba, de responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, localizado nos municípios de Matias Cardoso e Jaíba/MG, dada a necessidade de qualificação profissional adequada dos jovens do projeto, bem como a carência de mão de obra qualificada;

8.5 – recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA que adote as medidas necessárias para incluir, sistematicamente, o Projeto Jaíba, de responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do

Parnaíba – CODEVASF, localizado nos municípios de Matias Cardoso e Jaíba/MG, dentro de sua linha de atuação, cumprindo a Lei nº 7.735/89;

8.6 – encaminhar à Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais cópia da fl. 16 do Relatório de Auditoria, com vistas a adoção, se for o caso, de medidas que entenderem cabíveis;

8.7 – encaminhar ao Ministério da Integração Nacional, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e ao Instituto Estadual de Florestas cópia da Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam, assim como cópia integral do Relatório de Auditoria, com vistas a dar conhecimento e adoção, se for o caso, das medidas que julgarem necessárias;

8.8 - estabelecer o prazo de 90 (noventa) dias para que a CODEVASF, o DIJ, o Ministério da Educação e o IBAMA prestem informações a este Tribunal acerca do tratamento dispensado às recomendações ora preconizadas;

8.9 - enviar cópia da Decisão, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam, às entidades que receberão recomendações, aos governos dos Estados banhados pelo rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas) e ao Ministério do Meio Ambiente;

8.10 - juntar o presente processo às contas da CODEVASF, referente ao exercício de 2001, para subsidiar a análise da prestação de contas anual.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 013.403/2000-1
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

Ementa: Relatório de Levantamento de Auditoria. Avaliação do montante dos débitos previdenciários e o impacto das ações de cobrança implementadas pelo Governo Federal. Aproveitamento do trabalho nas Contas do Governo da República. Esclarecimentos. Considerações. Remessa de cópias.

RELATÓRIO

Cuida-se de Auditoria realizada no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que teve como objetivo avaliar o montante dos débitos previdenciários e o impacto das ações de cobrança implementada pelo Governo Federal, considerando, inclusive, os débitos oriundos de atos ilícitos. Este trabalho de fiscalização realizou-se em cumprimento à Decisão nº 482/2000 – Plenário.

O Relatório de Auditoria ora em exame destinava-se a subsidiar a apreciação das contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2000.

De se consignar, inicialmente, que no tocante à especificação dos débitos oriundos de atos ilícitos, não foi possível a sua efetivação nestes autos, em que pese a série de medidas adotadas pela equipe de auditores objetivando o equacionamento dos problemas surgidos.

Quanto ao efetivo trabalho desenvolvido pela Equipe, passa a relatá-lo, de forma resumida, tentando preservar a forma didática como foi elaborado, frisando que, basicamente, é aquele que foi inserido no meu Relatório referentes às Contas do Governo da República do exercício de 2000.

CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS

Na estrutura da Previdência Social, compete ao INSS a administração do Regime Geral de Previdência Social, cuja principal fonte de receita consiste na Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, gerada pela incidência de percentual sobre a folha de pagamento das empresas e sobre o salário do trabalhador. No que tange à dívida para com a Previdência Social, este decorre, basicamente, da falta de recolhimento dessa contribuição, acrescida dos encargos legais.

Fases dos Créditos Previdenciários

O INSS define duas fases principais quanto aos aspectos relativos aos créditos previdenciários:

– administrativa – créditos sob o controle da Diretoria de Arrecadação; e

– judicial – créditos em Procuradoria, apresentados em valores agregados, resultado da soma dos créditos "inscritos" e "a inscrever" em dívida ativa e dos "ajuizados".

A evolução dos créditos previdenciários entre os exercícios de 1998 e 2000 está demonstrada na tabela a seguir, tendo por base a fase em que se encontravam.

Total dos Créditos Previdenciários

R$ bilhões

Fase	1998	1999	2000
Administrativa	22,5	29,1	37,2
Judicial	38,4	57,0	77,8
Total	**60,9**	**86,1**	**115,0**

Fonte: Procuradoria e Diretoria de Arrecadação do INSS.

Na tabela acima verifica-se que o total de créditos previdenciários no ano 2000 foi de R$ 115 bilhões, sendo que os créditos em fase de Procuradoria correspondem a 68% desse total.

Em termos percentuais, a dívida dos contribuintes aumentou 41,4%, entre 1998 e 1999, e 33,6%, entre 1999 e 2000, ou seja, houve uma redução percentual na evolução da dívida. Por outro lado, em valores reais, entre 1998 e 1999 o aumento da dívida foi de R$ 25,2 bilhões, enquanto de 1999 a 2000 o aumento foi de R$ 28,9 bilhões.

Para uma visão ampla da dívida previdenciária, traz-se a tabela e o gráfico abaixo, onde se demonstra a evolução de três importantes parâmetros, entre os anos de 1998 e 2000, ressaltando-se que os dois primeiros parâmetros formam o fluxo de caixa do INSS:

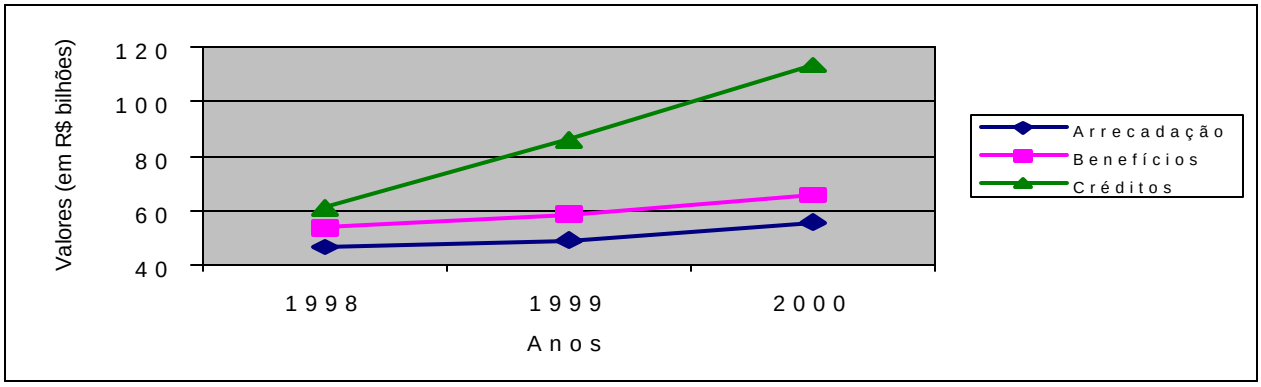
1. "arrecadação líquida previdenciária"
2. "pagamento de benefícios"
3. "créditos do INSS"

Arrecadação x Benefícios x Créditos

R$ bilhões

Exercício	1998	1999	2000
Arrecadação	46,6	49,1	55,7
Benefícios	53,7	58,5	65,8
Créditos	60,9	86,1	115,0

Fonte: Tabela anterior e Informe da Previdência Social – 2000.



Arrecadação x Benefício x Créditos

Analisando o gráfico acima percebe-se que tanto as "arrecadações líquidas" quanto os "pagamentos de benefícios" possuem curvas crescentes e levemente paralelas (tendem a divergir). A curva de "créditos", por sua vez, possui uma inclinação 2,5 vezes, aproximadamente, maior que a inclinação das outras duas curvas. Caso os créditos continuem a aumentar à taxa de 30% ao ano, a dívida alcançará em 2001 R$ 150 bilhões, e em cinco anos chegará a valor próximo a meio trilhão de Reais. À vista disso, torna-se clara a necessidade de ações que impeçam que se atinjam de tais níveis**.**

CRÉDITOS POR SETORES

Os créditos previdenciários também são classificados por setores, tendo por base o tipo da entidade devedora: federal, estadual, municipal, empresas e entidades filantrópicas.

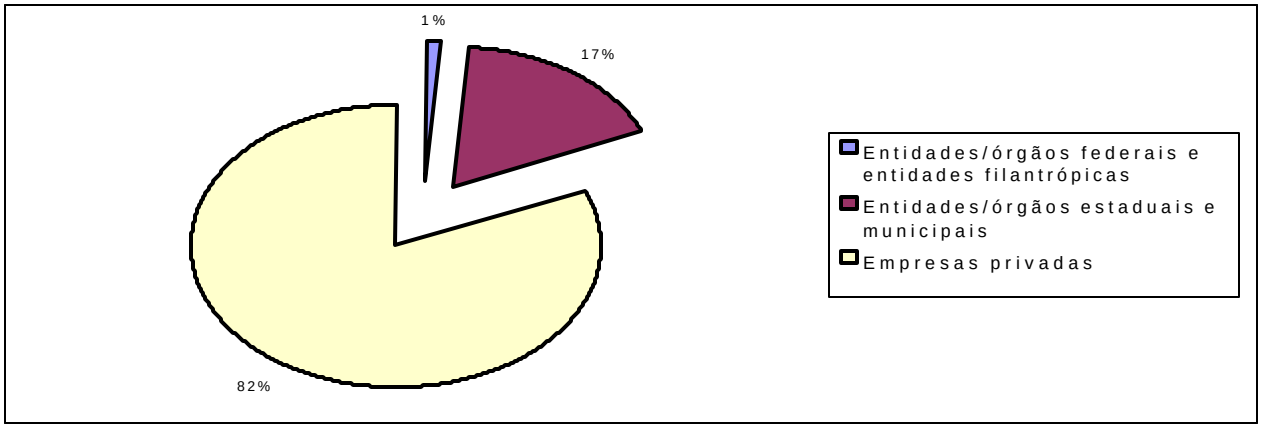
A tabela e o gráfico a seguir revelam os totais de créditos previdenciários no exercício de 2000, nas fases administrativa e judicial, especificados por setores:

Créditos Previdenciários

R$ milhões

Setor	Administrativa	Judicial	Parcelados	Total
Entidades/órgãos federais	381	286	87	754
Entidades/órgãos estaduais e municipais	4.507	5.531	9.732	19.770
Empresas privadas	16.725	67.359	9.842	93.926
Entidades filantrópicas	140	380	40	560
Total	**21.753**	**73.556**	**19.701**	**115.010**

Fontes: Coordenação Geral de Cobrança do INSS.



Créditos Previdenciários, por setor.

Como se pode verificar no gráfico acima, a grande maioria dos créditos previdenciários é devida por empresas privadas - 82%, seguidas das entidades e órgãos estaduais e municipais, com 17%.

Créditos na Fase Administrativa:

Os créditos previdenciários na fase administrativa, entre 1998 e 2000, estão representado na tabela abaixo, dos quais destacam-se os créditos em parcelamento.

Créditos na Fase Administrativa
R$ bilhões

Exercício	Créditos	Parcelamentos	Total	% parcelado
1998	7,7	14,8	**22,5**	65,8
1999	12,8	16,3	**29,1**	56,0
2000	21,7	15,5	**37,2**	41,7

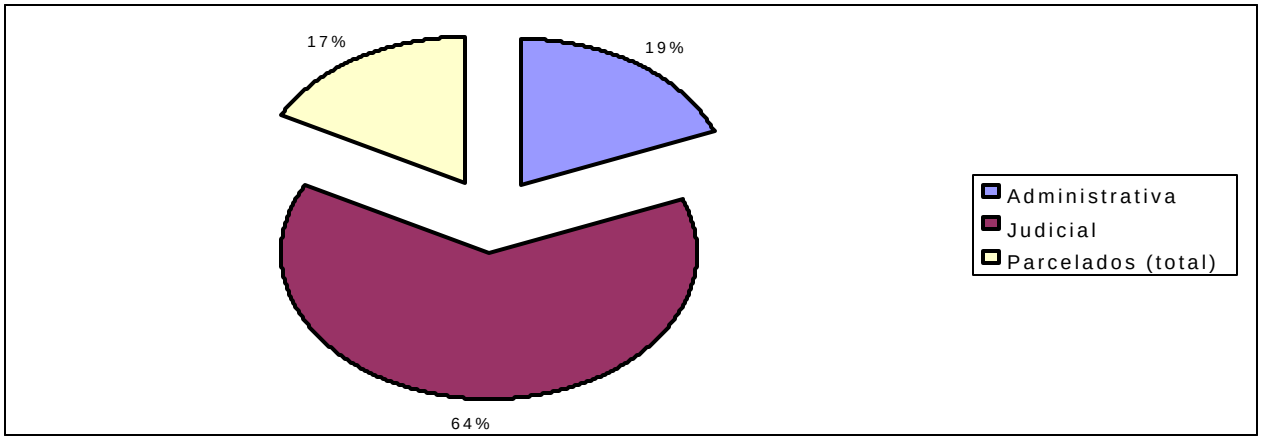
Fonte: Diretoria de Arrecadação e Coordenação Geral de Cobrança do INSS.

Na tabela acima constata-se que o total de créditos administrativos sofreu um aumento de 27,8% entre 1999 e 2000, indo de R$ 29,1 bilhões para R$ 37,2 bilhões. No entanto, o percentual de créditos parcelados vem sofrendo um decréscimo, que entre 1999 e 2000 é justificado pela adesão ao parcelamento do Refis, que será abordado mais adiante.

Créditos em Procuradoria

No gráfico a seguir apresentado, demonstra-se que a maior parte dos créditos previdenciários encontra-se na fase da Procuradoria - 64%, excluindo-se os parcelados. Nesta fase, os devedores têm a seu favor vários recursos processuais, tornando-a o grande gargalo da recuperação dos créditos. Importante ressaltar que na fase administrativa e no parcelamento o quantitativo de créditos é bem menor, 19 e 17%, respectivamente, conforme se demonstra.

Créditos previdenciários, por fase, destacados os parcelados



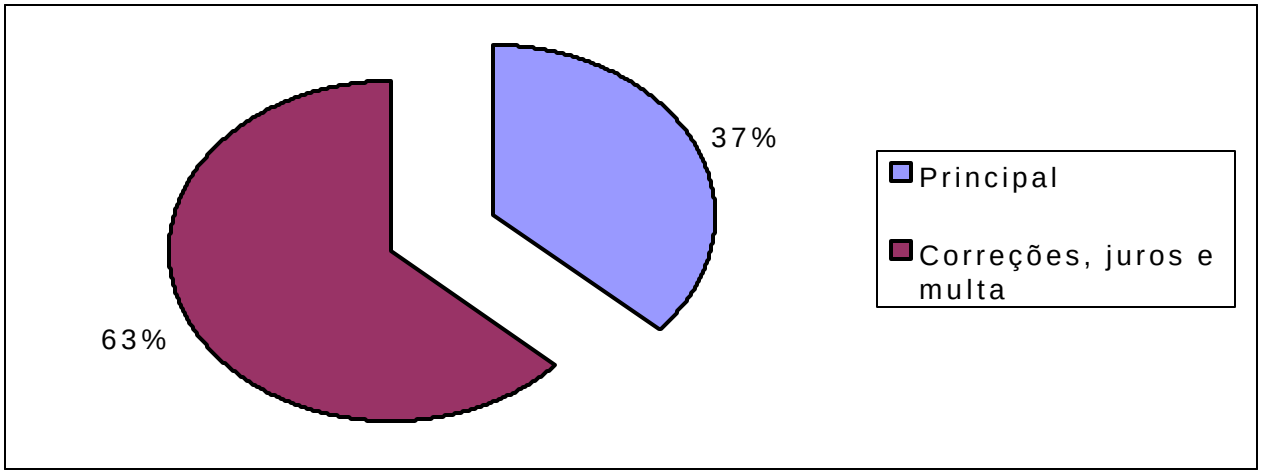
A tabela e o gráfico a seguir demonstram a composição dos créditos judiciais (excluídos os parcelados), onde o principal da dívida junto à Procuradoria significa apenas 37%.

Créditos Judiciais, excluídos os parcelados
R$ milhões

Principal	27.073
TR	6.221
INPC	6

Juros	6.412
Selic	20.751
Multa	13.093
Total	**73.556**

Fonte: Coordenação Geral de Acompanhamento
da Recuperação dos Créditos.



Composição dos Créditos Judiciais.

Dos créditos em Procuradoria, o maior volume refere-se aos créditos ajuizados, ou seja, aqueles que estão sendo objeto de ação de execução fiscal. No ano de 2000, foram ajuizadas 12.592 ações, num total de R$ 3,7 bilhões. Desse total, foram recuperados R$ 545 milhões, ou seja, 15%**.**

Em fiscalização realizada junto à Procuradoria do INSS por este Tribunal, constatou-se que há morosidade no processo de execução fiscal por ela promovido, havendo casos de permanência na mesma fase da cobrança por até quatro anos.

A Procuradoria do INSS justifica que a legislação processual permite que se abra oportunidade para argüição de diversos incidentes processuais ou alegações do executado, que, via de regra, resultam na procrastinação do regular andamento dos processos. Além disso, com base em informações do Órgão, circunstâncias alheias à sua atuação contribuem para essa morosidade, como a necessidade de localização de devedores para que se efetue o ato de citação, ou de localização de bens passíveis de sofrer arresto/penhora, o que provoca a morosidade citada ou mesmo a paralisação dos processos.

No que toca ao quantitativo de servidores envolvidos na área de fiscalização e cobrança do INSS, entre auditores e procuradores, a tabela a seguir demonstra sua situação atual. Com base na informação de que a Procuradoria do INSS tem sob sua responsabilidade 556.802 créditos previdenciários e que existem 1.034 procuradores na área fim, chega-se à proporção de 538 créditos para cada procurador.

Pessoal

	Total	Área fim	Percentual
Auditores-fiscais	3.813 *	3.631	96 %
Procuradores	1.065	1.034	97 %

Fonte: Procuradoria Geral e Coordenação Geral de Recursos Humanos do INSS.
* Além desse total há 21 auditores cedidos.

Créditos Incobráveis

Do estoque de créditos previdenciários de R$ 115 bilhões, não há por parte do INSS uma avaliação quantitativa de quais sejam irrecuperáveis. Porém, conforme constatado em trabalho de fiscalização realizado por esta Corte, tal tarefa está nos planos da Instituição.

Importante ressaltar, no entanto, que a falta da avaliação desses créditos decorre de vários fatores, tais como:

- não-localização dos devedores nos endereços informados; e
- desaparecimento das pessoas jurídicas, sem a possibilidade de haver a cobrança dos créditos devidos.

Os créditos previdenciários devidos por empresas com falência decretada, conhecidos pelo INSS, totalizavam aproximadamente R$ 3,2 bilhões, relativos a 4.199 empresas nessa situação. Esse quantitativo perfaz 2,8% do montante do crédito previdenciário**.**

Impacto das Ações de Cobrança

Com o objetivo de recuperar os créditos previdenciários o Governo Federal e o INSS implementaram as seguintes ações/programas:

- parcelamento convencional;
- parcelamentos especiais: parcelamentos específicos para determinados setores, como para estados e municípios, clubes de futebol, hospitais, etc;
- Depósitos judiciais;
- Refis – Programa de Recuperação Fiscal: programa de recuperação de créditos do Governo Federal;
- CDP – Certificados da Dívida Pública: títulos do Governo;
- FIES – Financiamento Estudantil: recuperação de créditos com faculdades; e
- operações estruturadas com o Tesouro: compensações de débitos com credores da Previdência.

Esses programas recuperaram no exercício de 2000 R$ 3,9 bilhões (ver tabela a seguir), ou seja, 3,4% da dívida previdenciária de R$ 115 bilhões.

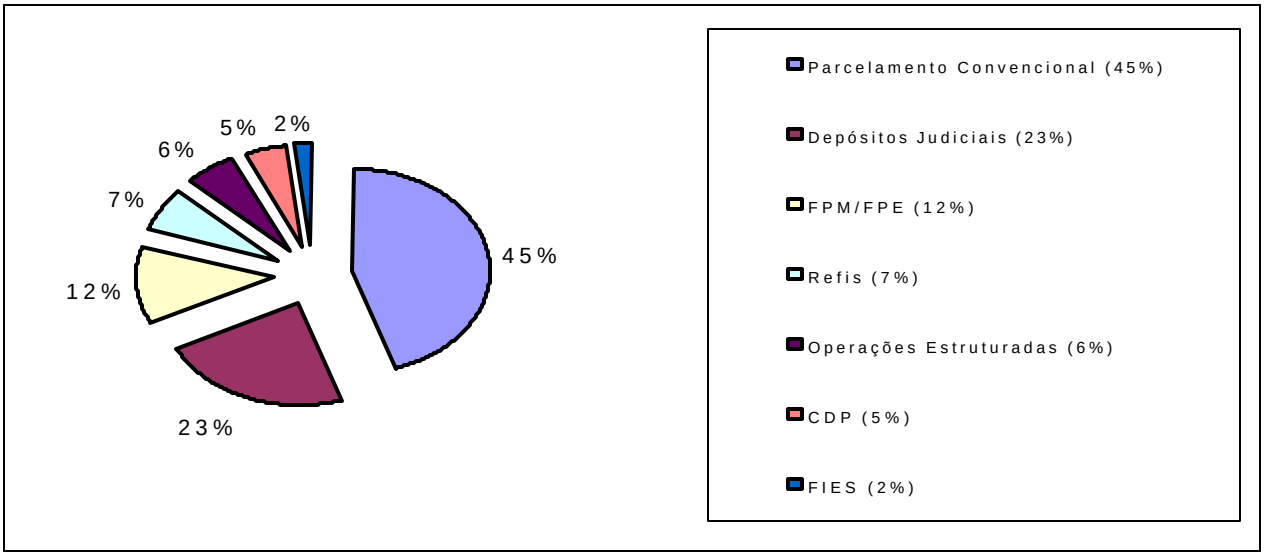
Valor de créditos previdenciários recuperados em 2000

R$ milhões

Parcelamento convencional	1.758,7
Depósitos judiciais	885,8
Parcelamentos FPM/FPE	483,8
Recuperação Fiscal (Refis)	264,5
Operações estruturadas com o Tesouro	239,5
Certificados da Dívida Pública (CDP)	198,2
Financiamento estudantil (FIES)	75,5
Total	**3.906,0**

Fonte: Coordenação Geral de Acompanhamento da Recuperação dos Créditos.

Recuperação de Créditos



Pelo Gráfico acima percebe-se que o parcelamento convencional e os depósitos judiciais são responsáveis por 68% da recuperação de créditos da Previdência e o Refis por apenas 7%.

Parcelamento

O parcelamento das dívidas para com o INSS é classificado em:

1) **parcelamentos convencionais:** regidos pela Lei nº 8.212/91 (Lei de Organização e Custeio da Previdência Social), que em seu art. 38 regulamenta o parcelamento em até 60 meses. Atualmente a matéria está regulamentada pelo Decreto nº 3.048/99;

2) **parcelamentos especiais:**

Entre os parcelamentos especiais ressaltam-se os:

2.a) Estados e Municípios: para abatimento de suas dívidas previdenciárias, os Estados podem autorizar a retenção de 4% dos recursos do FPE e os Municípios, 9% do FPM. Essas unidades federativas podem ter esses percentuais aumentados no caso da inclusão de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse sistema apresenta a vantagem de amortização da dívida entre 96 e 240 meses, redução da multa de mora em até 80%. Há o teto mínimo de 3% para o emprego do FPE e FPM .O número de Estados e Municípios que aderiram ao parcelamento foi de oito estados e 3.008 municípios;

2.b) Hospitais e afins: entidades e hospitais contratados ou conveniados com o Sistema Único de Saúde podem parcelar suas dívidas em até 96 meses mediante cessão de créditos que tenham junto ao SUS.

A tabela abaixo apresenta a situação dos parcelamentos em 2000. Do total de créditos previdenciários (R$ 115 bilhões), R$ 19,7 bilhões (17%) estavam parcelados. O parcelamento originário do FPM/FPE representa 33,7% do total**.**

Parcelamentos em 2000

R$ milhões

Tipo	Setor público	Setor privado	Total
Parcelamento Administrativo	2.152	6.696	8.848
Parcelamento Judicial	1.601	2.612	4.213
Parcelamento FPM/FPE	6.071	569	6.640
Total	**9.825**	**9.877**	**19.701**

Fonte: Coordenação Geral de Acompanhamento da Recuperação dos Créditos Previdenciários – INSS.

A tabela e o gráfico a seguir demonstram a distribuição dos montante de créditos parcelados

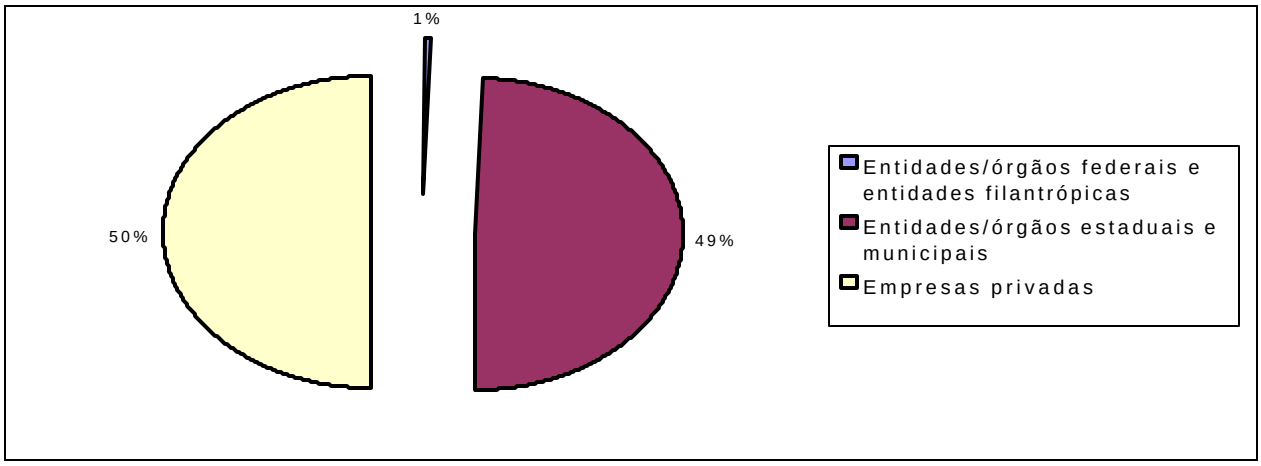
em 2000, por entidade.

Créditos Parcelados, por entidade

R$ milhões **Entidade**	**Montante**
Entidades/órgãos federais e entidades filantrópicas	127
Entidades/órgãos estaduais e municipais	9.732
Empresas privadas	9.842
Total	**19.701**

Fonte: Coord.-Geral de Acomp. da Recuperação dos Créditos Previdenciários – INSS.

Créditos Parcelados, por entidade.



Do gráfico acima visualiza-se que, além das empresas privadas, as entidades e órgãos estaduais e municipais são grandes adeptos do parcelamento de créditos, sendo responsáveis por 49% do total de parcelamentos**.**

Já a tabela a seguir apresenta os créditos parcelados, mas que possuíam 6 (seis) ou mais parcelas em atraso. Nela, percebe-se um número excessivamente alto de parcelamentos que possuem seis ou mais prestações em atraso, 53,4%, ou seja, mesmo no parcelamento a inadimplência é alta**.**

Parcelamento com 6 ou mais parcelas em atraso

R$ milhões

Parcelamento	**Parcelamento total**	**Parcelamento em atraso**	**% de atraso**
Administrativo	8.856	4.412	49,8
Judicial	3.984	2.449	61,5
Total	**12.840**	**6.861**	**53,4**

Fonte: Coordenação-Geral de Acompanhamento da Recuperação dos Créditos Previdenciários – INSS.

O Programa Refis

Esse Programa foi lançado pela Medida Provisória nº 1.923/99, convertida na Lei nº 9.964/00, com vistas a regularizar os créditos da União provenientes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo gerenciado por um Comitê composto por representantes da SRF, da Procuradoria-Geral da Fazenda e do INSS.

O Refis, Programa de Recuperação Fiscal do Governo Federal, funcionou operacionalmente entre fevereiro e dezembro de 2000 e oferecia à pessoa jurídica um regime especial de consolidação e parcelamento de débitos fiscais e previdenciários, podendo o montante ser pago em parcelas mensais, atualizado por taxa de juros de longo prazo.

A vantagem para as pessoas jurídicas quando da opção pela consolidação de seus débitos, no

âmbito do Refis, residia na redução do índice de correção das dívidas, assim como do arrefecimento das multas aplicadas, o que resultava em condições de pagamento mais benéficas. Em contrapartida, a pessoa jurídica ficava sujeita a várias exigências, sob pena de exclusão do programa. Devem, ainda, as empresas inscritas no Refis destinar entre 0,3% e 1,5% do seu faturamento para o pagamento de parcelas de sua dívida passada.

Importante ressaltar que a lei instituidora do Refis não estipulou uma quantidade máxima de parcelas para os débitos serem quitados, o que abriu a possibilidade de tais débitos permanecerem legalmente na condição de créditos a receber (líquidos e certos) por um período excessivamente longo.

Por outro lado, uma das vantagens do Refis foi a obrigatoriedade do reconhecimento das dívidas por parte das empresas que aderiram ao Programa, proporcionando que créditos duvidosos se transformassem em certos.

O Refis também incentivou a utilização de títulos da dívida pública para liquidação de débitos, que podia ser feita por meio de compensação de créditos, próprios ou de terceiros, relativos a tributo ou contribuição incluída no âmbito do Refis e a utilização de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da contribuição social sobre o lucro líquido, próprios ou de terceiros.

Outro benefício desse programa foi o da possibilidade de opção pela tributação com base no lucro presumido ao invés de no lucro real, enquanto a empresa estiver no âmbito do programa, estipuladas algumas condições.

O Refis permitiu, ainda, que a pessoa jurídica parcelasse o débito consolidado em parcelas mensais e sucessivas, com valor determinado pelo percentual da receita bruta do mês imediatamente anterior, que varia de acordo com a forma de tributação adotada pela empresa para pagamento do imposto de renda e a natureza de suas atividades.

Importante sublinhar que, com o Refis, o Governo procurou colocar seu conta-corrente com as empresas em dia, priorizando o pagamento pelos devedores das contribuições atuais e dando todas facilidades ao pagamento dos débitos pretéritos.

Segundo a Secretaria da Receita Federal, os valores ingressados pelo Refis estão sendo rateados de acordo com o montante da dívida referente a cada órgão participante do programa. Assim, a PGFN fica com 33%, a SRF, com 42%, e o INSS**,** com 25%. Esse rateio é provisório, enquanto não é concluída a consolidação dos débitos para a correta apropriação dos valores, assim como para o acerto dos valores repassados pela STN ao INSS.

A consolidação dos débitos está prevista para este segundo trimestre de 2001, porquanto está pendente da implantação de um sistema elaborado pelo SERPRO, que permitirá ao governo saber o montante que cada empresa inscreveu no programa e quais os percentuais referentes ao INSS, SRF e PGFN, bem como a distinção do que é principal, multa e juros.

A tabela a seguir indica que 34,6% dos créditos previdenciários se encontram vinculados ao Refis, o que é bem significativo. Contudo, o mais relevante é que 36,3% de créditos que não estavam em parcelamento passaram ao Refis, ou seja, tiveram suas dívidas confessadas, e que 40% dos créditos em parcelamento migraram para o parcelamento do Refis, por ser mais benéfico**.**

Participação do Refis nos créditos previdenciários

R$ milhões

Modalidade	Total	Refis	% no Refis
Créditos não-parcelados	95.309	34.586	36,3
Créditos em parcelamentos *	13.061	5.237	40,1
Parcelamento FPE/FPM	6.640	–	–
Total	**115.010**	**39.823**	**34,6**

Fonte: Coordenação Geral de Acompanhamento da Recuperação dos Créditos Previdenciários – INSS.

* Valores sem inclusão do parcelamento FPE/FPM.

A tabela abaixo apresenta os seguintes dados:

- coluna 2: parcelamentos pagos;
- coluna 3: receita obtida do Refis;

- coluna 4: soma dos parcelamentos pagos com a receita do Refis (coluna 2+coluna 3); e
- coluna 5: arrecadação previdenciária proveniente das empresas optantes do Refis.

Arrecadação das empresas participantes do Refis

R$ milhões

Competência	Parcelamentos	Refis	Parcel. + Refis	Arrecadação
1º semestre/99	44	0	44	1.767
2º semestre/99	37	0	37	1.836
Total 1999	**81**	**0**	**81**	**3.603**
1º semestre/00	5	82	87	2.250
2º semestre/00	6	182	188	2.689
Total 2000	**11**	**264**	**275**	**4.939**

Fonte: Coordenação-Geral de Acompanhamento da Recuperação dos Créditos Previdenciários – INSS.

Analisando a tabela acima, percebe-se que durante o advento do Refis, no ano de 2000, os dados referentes às empresas optantes pelo Programa sofreram as seguintes alterações:

- Coluna 2: houve um decréscimo anual de 86% nos parcelamentos pagos, pois muitas empresas optaram pelo parcelamento do Refis;
- Coluna 4: o montante de créditos pagos (entre parcelamento e Refis) sofreu um aumento anual de 240%, indicando que o Refis proporcionou um aumento na recuperação dos créditos previdenciários, o que pode ser justificado pelas condições mais benéficas oferecidas;
- Coluna 5: houve um aumento anual de 37% na arrecadação previdenciária das empresas optantes do Refis, devido à obrigação dessas empresas estarem em dia com suas obrigações previdenciárias, refletindo uma melhora do conta-corrente da Previdência com as mesmas.

Os Certificados da Dívida Pública

Os Certificados da Dívida Pública (CDPs) são títulos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e podem ser utilizados no pagamento de dívidas previdenciárias cujos fatos geradores tenham ocorrido até março de 1999.

Os CDPs podem ser adquiridos por meio de papel-moeda, créditos securitizados decorrentes de obrigações contraídas pela União ou Títulos da Dívida Agrária (TDA) registrados sob a forma escritural na Central de Custódia e Liqüidação Financeira (CETIP).

A obtenção dos CDPs pelas empresas difere conforme o valor de seu débito previdenciário.

No exercício de 2000, a União promoveu 9 (nove) leilões de certificados da dívida pública mobiliária federal, certificados esses emitidos com a finalidade exclusiva de amortização ou quitação de dívidas previdenciárias, em permuta por títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional ou por créditos decorrentes de securitização de obrigações da União.

No exercício de 1999, a arrecadação potencial estimada foi de R$ 251,1 milhões, resultado da quitação de créditos previdenciários no valor de R$ 348,8 milhões, o que significa um deságio de 28%.

Em 2000, o total arrecadado via CDPs foi de R$ 187,4 milhões, referentes a dívidas que totalizavam R$ 266,0 milhões, conforme tabela abaixo. Com base nesses dados apura-se um deságio médio de 29,5%.

Por fim, no que tange a esses Certificados, de se anotar que houve uma queda na procura desses títulos, a partir do surgimento do Refis, que proporciona o parcelamento dos débitos previdenciários com taxas de juros de longo prazo, como já dito.

Resultados dos Leilões de CDP em 2000 *

R$ milhões

Leilões	Dívida Quitada	Valor Arrecadado
Fevereiro	62,0	43,7

Março	6,9	4,8
Maio	27,5	19,4
Junho	100,1	70,7
Julho	2,7	1,9
Agosto	10,0	7,0
Setembro	24,1	17,0
Novembro	18,7	13,1
Dezembro	14,0	9,8
Total	**266,0**	**187,4**

Fonte: INSS.

* Os dados referem-se a empresas participantes dos leilões e com títulos já resgatados.

Programa de Financiamento Estudantil – FIES

O Programa de Financiamento Estudantil – FIES é destinado ao estudante universitário que precisa de um suporte financeiro adicional para arcar com os custos de sua formação.

A União autoriza a emissão de títulos da dívida pública em favor do Programa, que serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional. As instituições de ensino superior recebem tais certificados como pagamento dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do FIES. Esses certificados serão utilizados exclusivamente para pagamento de obrigações previdenciárias junto ao INSS.

O valor total arrecadado através do FIES em 2000 foi de R$ 310,5 milhões. Porém, considera-se como recuperação de créditos apenas os R$ 75,5 milhões, já que este montante se refere a pagamentos de contribuições atrasadas. Os R$ 235 milhões restantes são pagamentos de contribuições em dia, em suas devidas competências.

Grandes Devedores

A Previdência efetua um trabalho de fiscalização e cobrança específico direcionado aos grandes devedores, sendo assim considerados aqueles que possuem débitos superiores a um milhão de reais.

Com base em números do próprio INSS, que constam de tabela anteriormente apresentada, conclui-se que em 2000 3,9% das empresas devedoras foram responsáveis por 83% dos créditos junto à Procuradoria do INSS.

Grandes Devedores

Exercício de 2000

Classificação	Quantidade de empresas	Valor total (R$ bilhões)
Grandes devedores	10.859	64,6
Créditos na Procuradoria	280.229	77,8
Percentual	**3,9%**	**83,0%**

Fonte: Procuradoria Geral do INSS.

Fraudes

Em trabalho de fiscalização, este Tribunal constatou que não há um controle central e fidedigno a respeito das fraudes de que o INSS é vítima**.** Infelizmente estas constatações não puderam ser aprofundadas, em face da falta de documentação e informações que deveriam ser enviadas pelo INSS para análise deste específico ponto**.**

Considerações Finais

Nessas considerações finais relativas aos créditos previdenciários da União, importante se afigura fazer rápida observação sobre os sistemas que processam os dados da dívida previdenciária,

tema que tem direta inserção neste assunto. Trabalhos de auditoria realizados por esta Casa têm inevitavelmente concluído que é clara a falta de confiabilidade dos mesmos. Essa é agravada pela fraca interação entre as várias áreas do INSS, que fornecem dados com critérios de seleção divergentes e efetuam alterações nos sistemas sem sincronia.

Conclui-se, quanto a esse aspecto, que apesar de o INSS tentar corrigir os erros cometidos, as constantes alterações nas normas gerais e previdenciárias, seguidas de alterações nos sistemas, e a falta de interação entre as áreas da Autarquia, desafortunadamente, tendem a continuar a comprometer a confiabilidade dos dados.

No que toca aos créditos previdenciários, propriamente, estes, conforme visto, no ano de 2000, totalizaram R$ 115 bilhões, observando-se um aumento de 34% em relação a 1999.

Nesse ritmo, num prazo de cinco anos, teremos uma dívida próxima de meio trilhão de reais, o que é extremamente preocupante. As empresas privadas respondem por 82% da dívida, o que, por outro lado, define claramente o foco da gestão de recuperação desses créditos.

Do total de créditos, 68% estão incluídos na fase de Procuradoria, e desses, apenas 37% correspondem ao principal, sendo o restante, correção monetária, juros e multa. Importante se repisar que desses créditos foram recuperados o percentual pífio de apenas 3,4%, em 2000.

Pode-se reputar essa baixíssima recuperação à falta de pessoal, além do que, ao que parece, os créditos em Procuradoria são mal acompanhados, ante a falta de pessoal, somando-se a isso, o fato de que o rito processual é bastante moroso nestas execuções. Neste diapasão, os números flagrantemente mostram que, das ações fiscais ajuizadas em 2000, somente 15% de seu valor total foi recuperado. Conclui-se, portanto, que um incremento no quantitativo de procuradores, aliado a um bom gerenciamento no acompanhamento dessas ações, poderão ajudar em muito o trabalho de recuperação desses créditos.

As ações de cobrança implementadas pelo Governo Federal e pela Previdência recuperaram, em 2000, 3,4% do total da dívida, sendo que o parcelamento convencional e os depósitos judiciais representam 68% dessa recuperação. Saliente-se que a dívida aumentou 34%.

Conclui-se, assim, que as ações implementadas com o intuito de aumentar a recuperação de créditos são quase inócuas e não acompanham o aumento da dívida. O problema não advém das ações implementadas, mas do processo legal que envolve a recuperação dos créditos, que favorece os devedores, o que demonstra que os órgãos governamentais, incluindo-se aí, a Presidência da República e o Congresso Nacional, devem estudar a possibilidade de adotar ações legislativas, tendo como objetivo reduzir a dívida previdenciária.

De outra parte anotou-se que, do total da dívida, 17% estão parcelados, e, desses, as empresas privadas respondem por 50%, e entidades e órgãos estaduais e municipais, por 49%. Dos parcelamentos, 54% estão com seis ou mais parcelas em atraso. De concluir, assim, que o parcelamento facilita a forma de pagamento, mas não resolve o problema da inadimplência.

No tocante ao Refis, de se relembrar que este conseguiu absorver 35% dos créditos previdenciários, em decorrência de suas condições benéficas. Este Programa propiciou um aumento de 240% no montante de créditos pagos (entre parcelamento pago e receita do Refis).

Porém, do total de créditos recuperados, o Refis respondeu por apenas 7%, incluindo nesses os créditos migrados do parcelamento normal. Já o conta-corrente do INSS com as empresas devedoras melhorou, com um aumento de 37% na arrecadação, o que é bastante positivo. Outro ponto digno de menção do Programa foi a obrigatoriedade das empresas confessarem as dívidas quando da adesão.

A instrução consigna, ainda, como pontos negativos detectados, a falta de controle de quanto cada empresa pagou para cada órgão credor, a formalização de garantias efetuadas pela Receita Federal, além da falta de fixação de prazos limites para pagamento das dívidas. Infere-se, assim, que o Refis foi um programa que melhorou o conta-corrente da Previdência com seus devedores, mas incrementou, apenas modestamente, a recuperação de créditos previdenciários.

Em sua conclusão, assim se manifesta a Equipe de Auditoria, sobre os diversos pontos enfrentados.

"Confiabilidade dos dados:

Sobre os sistemas que processam os dados da dívida previdenciária, é clara a falta de confiabilidade dos mesmos. O próprio ex-Ministro da Previdência Social ordenou a apuração de

responsabilidades. Outra prova é que os sistemas atuais estão para ser substituídos. A falta de confiabilidade dos dados é agravada pela fraca interação entre as várias áreas do INSS, que fornecem dados com critérios de seleção divergentes e efetuam alterações nos sistemas sem sincronia. Conclui-se que apesar de o INSS tentar corrigir os erros cometidos, as constantes alterações nas normas gerais e previdenciárias, seguidas de alterações nos sistemas, e a falta de interação entre as áreas da Autarquia, continuarão a comprometer a confiabilidade desses dados.

Total da dívida previdenciária:

Os créditos previdenciários, no ano de 2000, totalizaram R$ 115 bilhões, um aumento de 34% em relação a 1999. Nesse ritmo, daqui a 5 anos teremos uma dívida próxima de meio trilhão de Reais. As empresas privadas respondem por 82% da dívida, e, dentre essas, as empresas falidas, que o INSS tem conhecimento, respondem por 2,8% da dívida. Conclui-se que os órgãos governamentais, incluindo a Presidência da República e o Congresso Nacional, devem estudar o caso e adotar ações no âmbito da legislação, com o objetivo de reduzir a dívida previdenciária.

Créditos em Procuradoria:

Do total de créditos, 68% pertencem à fase de Procuradoria, e desses, apenas 37% correspondem ao principal, sendo o restante, correção monetária, juros e multa. Desses créditos foram recuperados apenas 0,6%, em 2000. Devido à falta de pessoal, os créditos em Procuradoria são mal acompanhados e possuem um processo de execução fiscal moroso. Das ações fiscais ajuizadas em 2000, somente 15% do valor total ajuizado foram recuperados. Um trabalho positivo efetuado pela Procuradoria é o acompanhamento dos grandes devedores, onde 3,9% das empresas devedoras respondem por 83% dos créditos junto à Procuradoria. Conclui-se que um incremento no quantitativo de procuradores poderá ajudar no trabalho efetuado pela Procuradoria.

Ações de cobrança implementadas:

As ações de cobrança implementadas pelo Governo Federal e pela Previdência recuperaram, em 2000, 3,4% do total da dívida, sendo que o parcelamento convencional e os depósitos judiciais representam 68% dessa recuperação. Salienta-se que a dívida aumentou 34%. Conclui-se que as ações implementadas com o intuito de aumentar a recuperação de créditos são quase inócuas e não acompanham o aumento da dívida. O problema não advém das ações implementadas, mas do processo legal que envolve a recuperação dos créditos, que favorece os devedores.

Parcelamento da dívida:

Do total da dívida, 17% estão parcelados, e desses, as empresas privadas respondem por 50% e entidades e órgãos estaduais e municipais, por 49%. Dos parcelamentos, 54% estão com 6 ou mais parcelas em atraso. Conclui-se que o parcelamento facilita a forma de pagamento, mas não resolve o problema da inadimplência.

Refis:

O Refis, que funcionou somente em 2000, conseguiu absorver 35% dos créditos previdenciários pela suas condições benéficas. Propiciou um aumento de 240% no montante de créditos pagos (entre parcelamento pagos e receita do Refis). Porém, do total de créditos recuperados, o Refis respondeu por apenas 7%, incluindo nesses, os créditos migrados do parcelamento normal. Já o conta-corrente do INSS com as empresas devedoras, melhorou, com um aumento de 37% na arrecadação. Outro ponto positivo do Programa foi a obrigatoriedade das empresas confessarem as dívidas quando da adesão ao mesmo. Como pontos negativos foram detectados: falta de controle de quanto cada empresa pagou para cada órgão credor; formalização de garantias efetuadas pela Receita Federal; e falta de fixação de prazos limites para pagamento das dívidas. Conclui-se que o Refis foi um programa que melhorou o conta-corrente da Previdência com seus devedores e incrementou, modestamente, a recuperação de créditos previdenciários.

Fraudes:

O INSS não forneceu os dados solicitados a respeito desta questão. Constatou-se que a

Entidade não possui um controle centralizado sobre as fraudes de que é vítima.

Finalizando-se este trabalho, ***propõe-se:***

1) seja realizada auditoria operacional a respeito das fraudes na Previdência, abordando aspectos como: valores envolvidos, formas de controle e gerenciamento adotadas sobre as fraudes ocorridas, ações implementadas para recuperação dos recursos desviados, resultados obtidos pela Procuradoria Geral e pelas regionais e perspectivas futuras de recuperação dos recursos desviados; e que a 4' SECEX seja responsável pela fase de levantamento dessa auditoria, a ser realizada no segundo semestre deste ano;

2) sejam remetidas cópias deste Relatório à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, bem como ao Deputado Giovanni Queiroz, em cumprimento ao item 8.2 da Decisão n° 076/2001 – TCU – Plenário;

3) sejam juntados os autos às Contas do INSS do exercício de 2000; e

4) seja determinado ao Presidente do INSS que adote medidas visando uma interação efetiva entre a Diretoria de Arrecadação e a Procuradoria, uma vez que foi constatado o fornecimento de dados divergentes pelas duas áreas, causado, entre outras, por seleção de critérios diferentes no levantamento dos dados e alterações nos sistemas sem sincronia entre as mesmas."

Em seu Despacho, a Titular da Unidade Técnica pondera que "*no tocante à especificação dos débitos oriundos de atos ilícitos, não foi possível a sua efetivação nestes autos, em que pese a série de medidas adotadas pela equipe de auditores objetivando o equacionamento dos problemas surgidos.*

Ante a deficiência aparente dos controles mantidos pelo INSS acerca da questão, considerou-se mais adequado e coerente com as normas de auditoria aceitas pelo TCU não emitir qualquer conclusão acerca do tema. Em conseqüência, a Unidade Técnica propôs a realização de uma auditoria operacional nesta seara.

Este trabalho englobaria todas as unidades do INSS relacionadas e/ou envolvidas com a ocorrência de fraudes, tais como áreas de Concessão de Benefícios, Arrecadação, Controle e Fiscalização, Procuradoria- Geral e Regionais, além de outras entidades/órgãos que atuem em conjunto ou por imposição legal naquelas áreas.

O objetivo principal da auditoria seria avaliar os controles internos adotados pela autarquia, seja em sua Sede ou em suas Superintendências Regionais, com o intuito de identificar os pontos fracos daqueles controles que favorecem a ocorrência de fraudes. A partir de então, este Tribunal proporia a adoção de medidas pela entidade objetivando a correção ou prevenção das deficiências constatadas.

Um outro objetivo da auditoria seria avaliar os controles desenvolvidos pela autarquia para se ressarcir dos valores apurados a partir da constatação da fraude; ou seja, formas de gerenciamento, ações implementadas para recuperação dos recursos desviados, resultados obtidos pela Procuradoria Geral e pelas regionais, valores efetivos envolvidos e perspectivas futuras de recuperação daqueles recursos.

A proposta é que a auditoria seja realizada em duas etapas: a primeira seria realizada no 2° semestre de 2001 exclusivamente pela 4ª SECEX, com o objetivo de conhecer de forma pormenorizada todos os procedimentos adotados pelo INSS naquelas áreas apontadas acima situadas na Direção-Geral, em Brasília e delimitar a amostra necessária para a execução dos trabalhos seguintes.

A segunda etapa consistiria na realização de auditoria por Secretarias de Controle Externo localizadas nos Estados naquelas Superintendências Regionais do INSS constantes da amostra selecionada.

A coordenação e a consolidação dos trabalhos ficaria a cargo desta Secretaria, que, para tal mister, poderia contar com o apoio da Secretaria Adjunta de Fiscalização.

Assim, manifestamo-nos parcialmente de acordo com as propostas apresentadas, alterando a redação da proposição constante do item 1, acrescentando os itens 2 e 3 e renumerando-se os demais:

1) seja determinada a realização de uma auditoria operacional para avaliar os controles internos adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em sua Sede e nas suas Superintendências Regionais, nas áreas de Concessão de Benefícios, Arrecadação, Controle e

Fiscalização, Procuradoria-Geral e Regionais, além de envolver outras entidades/órgãos que atuem em conjunto ou por imposição legal naquelas áreas, com o intuito de identificar os pontos fracos daqueles controles que favoreçam a ocorrência de fraudes, bem como avaliar os controles desenvolvidos pela autarquia para se ressarcir dos valores apurados a partir da constatação do ilícito, ou seja, formas de gerenciamento, ações implementadas para recuperação dos recursos desviados, resultados obtidos pela Procuradoria Geral e pelas regionais, valores efetivos envolvidos e perspectivas futuras de recuperação daqueles recursos;

2) seja determinado à 4a SECEX que, com o auxílio da Secretaria Adjunta de Fiscalização, coordene e efetue a consolidação dos trabalhos a serem realizados pelas Secretarias de Controle Externo Regionais;

3) seja autorizada, desde logo, a realização pela 4ª SECEX da etapa da auditoria, a ser incluída no Plano de Auditoria do 1° semestre de 2001, com o objetivo de conhecer de forma pormenorizada todos os procedimentos adotados pelo INSS em sua sede no Distrito Federal, e colher subsídios para a delimitação da amostra necessária para a execução dos trabalhos seguintes."

É o Relatório.

VOTO

Conforme relata a equipe de Auditoria, os créditos previdenciários no ano de 2000 totalizaram R$ 115 bilhões, tendo havido um aumento de 34% desse montante em relação a 1999. Nesse ritmo, num prazo de cinco anos, teremos uma dívida próxima de meio trilhão de Reais, o que é extremamente preocupante.

As empresas privadas respondem por 82% dessa dívida, o que define claramente o foco da gestão de recuperações desses créditos. Importante observar que as ações administrativas de cobrança implementadas recuperaram, em 2000, apenas 3,4% do total da dívida. Pode-se reputar esse baixíssimo índice ao fato de que, nas execuções judiciais propostas para recuperação desses créditos, o rito processual é bastante moroso, além da falta de pessoal nas áreas envolvidas para esse fim e do fato de que os créditos em Procuradoria são, gerencialmente, mal acompanhados.

Assim, as ações implementadas com o intuito de aumentar a recuperação de créditos têm se demonstrado quase inócuas e não acompanham o aumento da dívida, que atingiu o patamar de 34%, conforme já dito. Ainda com relação aos créditos recuperados, o parcelamento convencional e os depósitos judiciais representam 68% dessa recuperação.

Do total dos créditos previdenciários, 64% estão incluídos na fase de Procuradoria, sendo que desse percentual apenas 37% correspondem ao principal, referindo-se o restante à correção monetária, aos juros e às multas. Os números mostram, também, que das ações fiscais ajuizadas em 2000, somente 15% de seu valor total foi recuperado.

De outra parte, do total da dívida, 17% estão parcelados, sendo que desse montante as empresas privadas respondem por 50% e entidades e órgãos estaduais e municipais, por 49%. De se ressaltar que desses parcelamentos, 54% estão com seis ou mais parcelas em atraso. Infere-se, assim, que o parcelamento facilita a forma de pagamento, mas não resolve o problema da inadimplência.

No tocante ao Refis, este Programa de Recuperação de créditos conseguiu absorver 35% dos créditos previdenciários, em decorrência de suas condições benéficas, propiciando um aumento no pagamento da dívida de 240%. Porém, do total de créditos recuperados, o Refis respondeu por apenas 7%, incluindo nesses, os créditos migrados do parcelamento normal, o que significa um incremento modesto na recuperação de créditos previdenciários.

Não obstante, o Refis efetivamente proporcionou uma melhora no conta-corrente do INSS com as empresas devedoras, à vista do aumento de 37% na arrecadação daquelas empresas optantes pelo Refis, o que é bastante positivo. Outro ponto digno de menção desse Programa foi a obrigatoriedade das empresas confessarem as dívidas quando da adesão ao mesmo.

Por outro lado, como pontos negativos, foram detectadas a falta de controle de quanto cada empresa pagou para cada órgão credor, a formalização de garantias efetuadas pela Receita Federal, além da falta de fixação, pelo ponto de vista legal, de prazos limites para pagamento das dívidas.

Vale mencionar, por fim, neste Voto, que os problemas que circundam a recuperação dos créditos previdenciários não advêm, tão-somente, das ações administrativas implementadas, mas do processo legal que envolve a recuperação dos créditos, o que favorece os devedores, denotando que os órgãos governamentais, incluindo-se aí, a Presidência da República e o Congresso Nacional, devem estudar a possibilidade de adotar ações legislativas que tenham como objetivo reduzir os obstáculos processuais para a recuperação desses créditos.

Cumpre consignar, por fim, que a estes autos foi juntado o processo TC 012.964/2000-0, que trata de Solicitação da Comissão e Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para *"realização de auditoria relativamente à Dívida Ativa da União, Previdenciária e Fiscal, de forma a se conhecer, anualmente, nos últimos cinco anos, o valor inscrito, o valor arrecadado e o saldo dessa dívida no final de cada exercício"*.

À vista do exposto, acolho a proposta formulada pela Unidade Técnica e Voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à consideração desta Segunda Câmara.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2000.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 877/2001 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 013.403/2000-1**
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: **Ministro Adylson Motta**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal de Contas da União, em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 ratificar a realização de auditoria operacional, pela 4ª Secex, já aprovada no Plano de Auditoria do 2º semestre de 2001, para avaliar os controles internos adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em sua Sede e nas suas Superintendências Regionais, nas áreas de Concessão de Benefícios, Controle e Fiscalização, Procuradoria-Geral e Regionais, além de entidades ou órgãos que atuem naquelas áreas, com o intuito de identificar os pontos fracos dos controles que favoreçam a ocorrência de fraudes, bem como avaliar os controles desenvolvidos pela Autarquia para se ressarcir dos valores apurados a partir da constatação do ilícito;

8.2 determinar à 4ª SECEX que, com o auxílio da Secretaria Adjunta de Fiscalização, coordene e efetue a consolidação dos trabalhos a serem realizados pelas Secretarias de Controle Externo nos estados;

8.3 autorizar a realização pela 4ª SECEX da etapa da auditoria com o objetivo de conhecer de forma pormenorizada todos os procedimentos adotados pelo INSS em sua sede no Distrito Federal, e colher subsídios para a delimitação da amostra necessária para a execução dos trabalhos seguintes;

8.4 remeter cópias deste Relatório ao Ex^mo Sr. Presidente da República, bem como à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Giovanni Queiroz, em cumprimento ao item 8.2 da Decisão n° 076/2001 – TCU – Plenário; e

8.5 determinar ao Presidente do INSS que adote medidas visando uma interação efetiva entre a Diretoria de Arrecadação e a Procuradoria, uma vez que foi constatado o fornecimento de dados divergentes pelas duas áreas.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência),

Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

RELATÓRIO E VOTO

GRUPO I - Classe V - Plenário
TC- 005.708/1994-0 (com 08 volumes)
Apensos: TC-013.995/1999-5 e TC-450.010/1994-5 (com 07 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional
Entidade: Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM
Responsável: Alcyr Boris de Souza Meira (ex-Superintendente da SUDAM)

Ementa: Solicitação de parcelamento de débito concernente à multa aplicada por este Tribunal. Amparo legal e regimental. Acolhimento. Remessa dos autos à Secex/PA para acompanhamento.

Em Sessão Plenária de 22/08/2001, este Tribunal, dentre outras medidas, rejeitou as justificativas apresentadas pelo Sr. Alcyr Boris de Souza Meira e aplicou-lhe a multa de R$1.800,00, limite fixado pelo Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época dos fatos inquinados (Acórdão nº 213/2001-TCU-Plenário, fls.795/796).

2. Devidamente notificado, o responsável remeteu expediente solicitando o parcelamento da multa aplicada em 10 (dez) parcelas mensais iguais de R$180,00.

3. A Semag, ao instruir o feito, manifestou-se pelo deferimento do pedido, por estar amparado regimentalmente, e a remessa do processo à Secex/PA para fins de acompanhamento do recolhimento das parcelas, bem como de sua atualização mensal.

4. O Ministério Público manifestou-se de acordo com o parcelamento do débito em 10 (dez) parcelas mensais, nos termos sugeridos pela Unidade Técnica.

Encontrando a solicitação amparo regimental, acompanho os pareceres e sou pelo deferimento do pleito, nos termos solicitados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao E. Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 878/2001 -TCU - Plenário

1. Processo TC nº 005.708/1994-0 (com 08 volumes)
Apensos: TC-013.995/1999-5 e TC-450.010/1994-5 (com 07 volumes)
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional
3. Responsável: Alcyr Boris de Souza Meira (ex-Superintendente da SUDAM)
4. Entidade: Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade Técnica: SEMAG
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. autorizar, com fulcro no art. 26 da Lei nº 8.443/92 c/c art. 168 do Regimento Interno deste Tribunal, o parcelamento do débito concernente à multa aplicada por meio do Acórdão nº 213/2001-TCU-Plenário ao Sr. Alcyr Boris de Souza Meira, em 10 (dez) parcelas mensais, sobre as quais incidirão os consectários legais devidos, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para o recolhimento da primeira parcela, vencendo as demais em intervalos sucessivos de 30 (trinta) dias;

8.2. alertar ao responsável que o não recolhimento de qualquer das prestações importa no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos preconizados no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.443/92;

8.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da data prevista para o recolhimento de cada parcela para que o responsável comprove, junto a este Tribunal, a efetivação do seu pagamento; e

8.4. determinar à Secex/PA que acompanhe o feito, reinstruindo o processo em caso de não cumprimento do referido parcelamento, com sua remessa à cobrança executiva ou, ao final dos pagamentos, para a expedição da devida quitação ao responsável.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

I - RELATÓRIO
GRUPO II - Classe V - Plenário
TC-009.627/2000-8 c/ 83 volumes
Apenso: TC-005.075/2001-2 c/ 15 volumes, TC-016.388/2000-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
Responsáveis: Fernando Perrone e outros.

Ementa: Relatório de Auditoria realizada nas obras do Aeroporto de Salvador. Superfaturamento, sobrepreço e ato antieconômico. Débitos quantificados e responsabilidades apontadas. Conversão do processo em TCE. Citação dos responsáveis. Determinações. Indisponibilização da empresa OAS no valor correspondente ao valor total do débito identificado nesta auditoria.

Cuidam os autos de auditoria realizada no período de 04 a 13/07/2000, por força do art. 92 da Lei nº 9.811/1999, nas obras de reforma, ampliação e modernização do Aeroporto Internacional de Salvador, objetivando o aumento da capacidade de atendimento de passageiros, de dois para cinco milhões, bem como a construção de um novo terminal de carga.

2. Em razão daquela auditoria, o empreendimento encontra-se relacionado no Quadro V – Obras com Indícios de Irregularidades Graves, da Lei nº 10.171, de 05/01/2001 (DOU de 08/01/2001), estando, nesta data, paralisado em função do que determina o art. 14 e seus parágrafos,

da mencionada lei, que veda a continuidade da execução de contrato, convênio, parcelas ou subtrechos relacionados às aludidas obras.

3. Tendo em vista os indícios de irregularidade apurados, acolhendo proposta da Unidade Técnica, o então Relator, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, determinou a realização de inspeção no empreendimento no período de 30/10 a 23/11/2000, com o objetivo de suprir informações e esclarecer dúvidas apontadas na auditoria.

4. Constatadas irregularidades, o Ministro Adhemar Paladini Ghisi determinou, em 13/12/2000, a realização de audiência dos responsáveis e a apensação dos autos ao TC-008.357/1999-4. Em 18/04/2001, o Ministro José Antonio Barreto de Macedo, reexaminando a matéria, determinou a desapensação dos autos e a sua imediata remessa à SECEX/BA para que realizasse as audiências dos responsáveis.

5. Nesse ínterim, tendo em vista as disposições do art. 86 da Lei nº 9.995/2000, o empreendimento foi novamente auditado no período de 28/05 a 22/06/2001, oportunidade em que foram detectadas novas irregularidades, cujo relatório foi autuado sob o nº TC-005.075/2001-2, o qual foi apreciado por esta Corte na Sessão de 29/08/2001, cujo inteiro teor da Decisão nº 659/2001, abaixo transcrevo:

8.1. determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis que constitua Equipe de Auditoria composta por técnicos da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - Secob, que juntamente com a Equipe já designada na SECEX/BA, e sob a coordenação desta, adote os seguintes procedimentos para o exame deste processo e do TC-009.627/2000-8:

8.1.1 apresente relatório conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre a existência de dano ao Erário, concentrando esforços nas questões já apontadas como indícios no Relatório de Levantamento de Auditoria existente nestes autos e naqueles juntados ao TC-009.627/2000-8;

8.1.2 em caso de prejuízo comprovado, encaminhar, imediatamente, o processo ao Relator com proposta de conversão em TCE e citação dos responsáveis;

8.2 sugerir à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no caso de entender conveniente e oportuna a continuidade da obra do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães, conviria condicionar a liberação de novos recursos ao oferecimento, pelas empresas contratadas, de garantias em qualquer das modalidades previstas nos incisos I, II e III do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93, em montante igual ou superior às parcelas que forem sendo liberadas e pagas às empresas contratadas, como forma de assegurar o ressarcimento à União dos possíveis prejuízos causados em razão de superfaturamento ou da prática de ato antieconômico que estão sendo objeto de apuração por esta Corte;

8.3 esclarecer à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

8.3.1 as garantias não deverão ser prestadas por entidades federais (bancos ou seguradoras) e somente serão executadas ou liberadas por expressa determinação do Tribunal de Contas da União, após decisão definitiva comprovando ou não a existência de dano ao Erário;

8.3.2 esta Corte de Contas está adotando as providências necessárias com vistas ao saneamento das irregularidades apontadas nestes autos e no TC-009.627/2000-8, objetivando a prolação por este Tribunal de Decisão conclusiva sobre o tema no prazo de 60 (sessenta) dias;

8.4 para fins de cumprimento das determinações contidas no art. 14 e seus parágrafos da Lei nº 10.171/2001, encaminhar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Governo do Estado da Bahia e à INFRAERO;

8.5 determinar a juntada dos presentes autos ao TC-009.627/2000-8, para o exame em conjunto e em confronto.

6. Em cumprimento à aludida Decisão, a SECEX/BA realizou nova inspeção no empreedimento, em que foi adotada a seguinte metodologia de trabalho, com o objetivo de comprovar a existência de possíveis prejuízos ao Erário:

"a) concentrar esforços na análise das questões já apontadas como indícios no Relatório de Levantamento de Auditoria existentes nestes autos [TC-005.075/2001-2] e naqueles juntados ao TC-009.627/2000-8;

b) adotar os seguintes critérios para priorizar a análise das questões já apontadas em fiscalizações anteriores: materialidade ("Curva ABC"); itens "novos" (incluídos por meio de aditivos contratuais); itens com grandes variações quantitativas (ao longo dos aditivos); itens cujo preço contratado é muito superior ao das licitantes perdedoras;

c) utilizar os seguintes critérios para a determinação do preço de mercado dos itens analisados:

i) média dos preços entre a segunda e a terceira colocada no certame licitatório para serviços originalmente contratados, usando-se, subsidiariamente (para alguns itens) a comparação com preços de mercado, conforme descrito adiante. A comparação de preços entre a segunda e a terceira colocadas é válida sob pelo menos dois aspectos:

- os demais licitantes cotaram seus preços com base em especificações comuns fornecidas a todos eles, pela INFRAERO. Assim, considera-se que, para serviços descritos de maneira igual não poderia haver muita discrepância entre o preço da OAS e dos demais;

- a não comparação entre aqueles que tiveram as mesmas condições para cotar (especificações, conhecimento do objeto e das facilidades e dificuldades para sua execução etc.) modificaria o critério de avaliação da proposta mais vantajosa para a Administração. Somente as empresas concorrentes teriam, naquele momento, condições de ofertar o preço mais competitivo, com base nas circunstâncias e situações de mercado vividas por cada uma delas, no momento da licitação. Pressupõe-se que empresas alheias ao certame, não conseguiriam obter mais acuradas avaliações de preços de insumos e serviços (que refletem no valor final a ser ofertado na licitação) do que aquelas envolvidas que, face aos quantitativos (economia de escala), propiciam uma melhor negociação e utilização dos recursos disponíveis – ressalvada a hipótese de formação de cartel por parte do licitantes com prática de preços anti-competitivos o que distorceria os preços ***a favor da Contratada****.*

ii) para serviços novos, utilizaram-se composições usualmente aceitas no mercado, como Tabela de Composição de Preços e Orçamentos (TCPO- Editora Pini), SICRO (composições do Sistema de Custos Rodoviários – DNER), SINAPI (Sistema Nacional de Preços de Insumos, utilizado pela Caixa Econômica Federal). Os preços unitários foram obtidos por intermédio da Revista Construção, tendo por base preços da época da licitação, pesquisados para a Região Nordeste, ou preços de insumos do SINAPI, da mesma época.

4.2.1No tocante à data a partir da qual os débitos identificados devem ser corrigidos, em face de existirem, somente para o Contrato nº 065-EG/98-0015, dezenas de medições e pagamentos, para diversos serviços com sobrepreço, implicando enorme complexidade na determinação da parcela referente a cada uma das diversas datas de cada item, adotou-se a data do último pagamento efetuado até o término dos trabalhos de Auditoria, isto é, 04/01/2001 (ver TC-005.075/2001-2, Volume Principal, fl. 107, e Anexo 07, fls. 44 e 47). Destaque-se que o critério adotado é favorável aos responsáveis a serem citados, uma vez que, caso a identificação de todas as datas de pagamento relativas a todos os itens com sobrepreço apontados nos autos tivesse sido possível dentro do prazo desta Auditoria, o valor corrigido seria fatalmente maior, pois as atualizações monetárias e os juros seriam contados por períodos maiores. Saliente-se, por oportuno, que o referido critério é adotado pelo TCU em outros processos de Tomada de Contas Especial, como por exemplo os relativos a Royalties *de Petróleo, onde, não sendo possível determinar a data exata do pagamento, o TCU utiliza a data mais favorável ao responsável (último dia do mês ou do ano relativo ao débito)."*

7. A nova inspeção realizada pela SECEX/BA apontara prejuízos à Infraero, em razão dos fatos abaixo descritos, sobre os quais passaremos a discorrer:

I) Superfaturamento na Complementação dos Projetos Executivos (itens 7.5 a 7.5.3.2 do Relatório de Inspeção);

II) Superfaturamento na Contratação da Coelba para a Construção da Subestação Principal (itens 7.9 a 7.9.3.1 do Relatório de Inspeção);

III) Superfaturamento no Item Concreto Pré-Moldado fck > 25 Mpa (itens 7.11.2.1 a 7.11.2.1.4 do Relatório de Inspeção);

IV) Ausência de Documentos Comprobatórios (Memórias de Cálculo) que Comprovem a Necessidade dos Itens Pactuados nos Termos Aditivos 5º e 6º (itens 7.11.2.1.6 a 7.11.2.1.7.11 do

Relatório de Inspeção);

V) Superfaturamento do Edifício Garagem (itens 7.14 a 7.14.4.1);

VI) Majoração Indevida dos Preços Inicialmente Contratados, na Rubrica Canteiro de Obras (itens 8.9.2 a 8.9.7 do Relatório de Inspeção);

VII) Reajustamento indevido de preços de itens relativos a serviços novos, incluídos mediante termos aditivos, caracterizado pela incidência integral do INCC (Coluna 51 da FGV) desde março de 1998 – data base da assinatura do contrato original -, sem que os novos preços contratados tenham sido deflacionados para aquela data base (8.11 a 8.11.6 do Relatório de Inspeção).

VIII) Aquisição de itens novos a preço unitário acima das cotações realizadas pela Infraero (itens 8.12 a 8.12.3 do Relatório de Inspeção);

IX) Superfaturamento em diversos itens da obra, não incluídos nos demais itens (itens 9.1 a 9.8.3 do Relatório de Inspeção)

I – Superfaturamento na Complementação dos Projetos Executivos

8. Aprofundando-se, portanto, sobre os principais indícios de possíveis atos antieconômicos, superfaturamento e sobrepreço, em cumprimento à Decisão nº 659/2001, a Unidade Técnica inicia a sua análise questionando o preço contratado com a OAS e seus respectivos aditivos para complementação de parte dos projetos executivos.

9. De acordo com a SECEX/BA, o item da licitação foi completamente desfigurado, deixando de ser uma simples complementação do projeto executivo e passou a ser a elaboração de novos projetos básicos e executivos. Tal procedimento, no seu entendimento, causou prejuízo ao Erário da ordem de R$ 3.523.056,42, conforme a seguir exposto.

10. Esclarece inicialmente a Unidade Técnica que os projetos básicos e executivos foram contratados com as empresas CONCREMAT e a ENGEVIX. Considerando os valores inicialmente contratados somados aos termos aditivos, foram pagos pelos aludidos projetos a importância de R$ 1.214.741,43. Na licitação para a execução da obra estava prevista a execução de complementação de parte dos projetos executivos já elaborados.

11. De acordo com a Unidade Técnica, os serviços de complementação de projetos previstos na licitação foram estimados em R$ 1.713.099,00, superior, como se observa, aos valores efetivamente pagos à CONCREMAT e a ENGEVIX, o que é inaceitável, pois não é concebível que o preço do serviço de complementação de parte dos projetos executivos seja superior ao conjunto de projetos básicos e executivos contratados e pagos às aludidas empresas.

12. Alerta, ademais, a SECEX/BA que estava prevista a complementação apenas de parte do projeto executivo executado pela empresa CONCREMAT, "haja vista que constam nas fls. 53/66 – Anexo 70 somente a previsão de itens de custos com 'projetos executivos' e a 'elaboração de documentação técnica' referentes à Ampliação do Terminal de Passageiros, justamente a parte do projeto executivo" contratado com a referida empresa. De acordo com as estimativas dessa empresa, a complementação do projeto executivo por ela desenvolvido correspondia a R$ 231.199,22, incluído BDI de 32,56%, muito abaixo portanto do valor estimado pela Infraero de R$ 1.713.099,00 e do preço originalmente apresentado pela empresa OAS, correspondente a R$ 1.473.729,72.

13. Em razão do exposto, conclui a Unidade Técnica que foi pago duas vezes pelo mesmo serviço o que gerou prejuízo de R$ 1.214.741,43, valor correspondente ao que foi efetivamente pago às empresas CONCREMAT e ENGEVIX. Tal raciocínio, diz a Unidade Técnica, "*para o levantamento do débito, está alicerçado no reconhecimento da ocorrência de ato antieconômico e de má gestão, visto que o duplo pagamento por um mesmo serviço (retrabalho) não tem acolhida na legislação, nem na ciência da administração nem no direto administrativo, já que o ato de gerenciar pressupõe planejar, organizar, controlar, a fim de que os resultados sejam produzidos com eficiência, eficácia e economicidade para o interesse público....; e a irregularidade em questão se agrava pelo fato de que, segundo o próprio documento de defesa, o serviço a ser retrabalhado foi executado pelas mesmas empresas do serviço original e correspondia a uma tarefa menor, posto que projetos já existiam*".

14. Após discorrer sobre a mudança do objeto inicialmente contratado, a Unidade Técnica defende que "os pagamentos feitos à OAS por conta das modificações introduzidas no projeto executivo através de seguidos aditamentos são ilegítimos e antieconômicos, decorrentes de má gestão e causadores de dano ao Erário" no montante de R$ 1.983.050,43.

15. Em conclusão sobre o valor total do débito para o item "projetos" mencionado no parágrafo 9 supra, a Unidade Técnica manifesta-se nos termos abaixo transcrito:

".....

7.5.2.18 Relativamente ao débito apurado quanto ao excesso de preço cobrado na planilha original da OAS, acerca da complementação dos projetos executivos (subitens 7.5.2.5 a 7.5.2.9 supra), o seu valor tem que ser corrigido até ***09 de março de 1998****, que é a data de apresentação da Planilha Original da OAS (Anexo 22). A planilha da CONCREMAT é relativa a* ***agosto de 1997*** *(Anexo 70), sem especificação de dia, portanto podemos assumir esse dia como o último do mês de agosto, que é a assunção mais condizente com o princípio do "in dubio pro reu", visto que a data exata é desconhecida do processo. Assim, temos:*
Custo da Construção do Município da Capital – Salvador (Coluna 51):
ÍNDICE AGOSTO/97 (Cheio) - I_o = 162,851
ÍNDICE PRO RATA (09.03.98) – I_1 = 167,097 (fl.12 – Anexo 20)
VARIAÇÃO NO PERÍODO - $(I_1 - I_o)/ I_o$ = 0,026072913
Reajuste: $R = V*[1 + (I_1 - I_o)/ I_o]$ = ***R$ 1.246.413,28*** *= valor reajustado*
Onde: V= R$ 1.214.741,43 = valor obtido nos subitens 7.5.2.5 a 7.5.2.9 supra, sem reajuste.

7.5.3 Ante todo o anteriormente exposto, devem as razões de justificativas apresentadas relativamente à letra "b" dos Ofícios nºs 649 e 650/2001/SECEX-BA ser rejeitadas e condenados os responsáveis e a OAS, solidariamente, a recolher aos Cofres Públicos a importância correspondente à soma dos valores calculados nos subitens 7.5.2.5 a 7.5.2.9 acima, R$ 1.214.741,43, corrigido para ***R$ 1.246.413,28****, de acordo com o cálculo apresentado no item precedente, com o valor encontrado no subitem 7.5.2.17 supra,* ***R$ 1.983.050,43****, que não precisou ser corrigido porque foi obtido de valores relativos à data base, isto é, 09.03.1998. O resultado dessa soma é o débito a ser imputado aos responsáveis e é igual a* ***R$ 3.229.463,71*** *(três milhões, duzentos e vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta e três reais, setenta e um centavos),* ***considerando os pagamentos realizados até o Sétimo Termo Aditivo****.*

7.5.3.1Tendo em vista a ***Decisão nº 659/2001-TCU-Plenário****, o débito apurado acima deve ser calculado levando em conta o* ***Oitavo Aditamento****, que foi objeto de exame efetuado pela Equipe de Levantamento de Auditoria constituída para a formalização do processo TC 005.075/2001-2. Assim, teríamos que o valor achado no subitem 7.5.2.17 passaria a ser* ***R$ 2.276.643,14****, resultado da diferença entre o pagamento dos serviços relativos a projetos executivos do Oitavo Aditivo (R$ 3.750.372,86) e o valor da planilha original (R$ 1.473.729,72), o qual somado a R$ 1.246.413,28 (subitem 7.5.2.18) resulta no débito a ser imputado aos devedores apontados supra de* ***R$ 3.523.056,42*** *(três milhões, quinhentos e vinte e três mil, cinqüenta e seis reais, quarenta e dois centavos).*

Devem ser citados, portanto, os responsáveis pela assinatura de todos os oito aditamentos, solidariamente com a OAS, nas pessoas do seus representantes legais."

II – Superfaturamento na Contratação da Coelba para a Construção da Subestação Principal.

16. A respeito da questão a Unidade Técnica manifestou-se nos termos abaixo transcritos:

".....

7.9.2.15 Em reforço ao acima dito, há ainda que se considerar que, em verdade, até o momento, uma das modificações representou prejuízo para o Erário e foi aquela relativa à subestação principal, que passou a ser executada pela COELBA. O prejuízo consiste na diferença entre os preços de alguns itens propostos na planilha original da OAS (itens: 09.04.02.45, 09.04.02.41, 09.04.02.42, 09.04.02.43 e 09.04.02.44 – Anexo 22, fl.168) e os preços desses mesmos itens também presentes na planilha da COELBA (fls.24/26 – Anexo 10). O cálculo desse débito não

alcança todo o serviço, apenas alguns itens, porque nesses itens está o traço em comum entre as duas propostas, já que a nova subestação é diferente daquela constante da proposta original da OAS; todavia esses itens estão sobrevalorizados em relação aos cotados pela OAS, em prejuízo da Administração, conforme demonstraremos a seguir, o que gera o débito em comento. Em suma, devem ser efetuados os pagamentos concernentes aos equipamentos e serviços fornecidos, com o cuidado de não se pagar mais por serviços e equipamentos idênticos aos cotados na planilha original da OAS, a fim de se evitar sobrepreço, uma vez que a pura e simples modificação do projeto da subestação em si é inaceitável (ver subitens 7.5 a 7.5.3.1 deste relatório).

7.9.2.16 Além dos itens da planilha original mencionados no parágrafo anterior, devem ser devolvidos aos Cofres Públicos os valores pagos à COELBA a título de "ensaio tipo", os quais foram cobrados juntamente com os pagamentos dos itens 09.04.02.41, 09.04.02.42, 09.04.02.43 e 09.04.02.44 (fls.24/26 – Anexo 10), posto que tais ensaios estavam incluídos no preço da proposta original da OAS e foram cobrados à parte pela COELBA.

7.9.2.17 O cálculo do débito, então, deve ser feito considerando-se a soma dos itens da planilha original apontados supra. O somatório obtido tem que ser corrigido para o preço-base de 25 de setembro de 2000, data da assinatura do Contrato nº 103.00 com a COELBA (fls.01/10 – Anexo 10), para, em seguida, esse valor atualizado ser deduzido do valor obtido da soma dos mesmos itens, mais a soma dos ensaios, constantes da planilha da COELBA. Assim, temos para o cálculo do fator de correção:

Custo da Construção do Município da Capital – Salvador (Coluna 51)
Índice pro rata (09/03/1998) - I_o 167,097 (fl.12 – Anexo 20)
Índice Set/2000 (cheio) 187,913
Índice Out/2000 (cheio) 188,326
Variação mensal 1,002197826
Variação p/ 01 dia 1,00007318
Variação p/ 25 dias 1,001831187
Índice pro rata (25/09/2000) – I_1 188,257
$R=V*[1+(I_1- I_o)/ I_o]$
R = valor do reajuste procurado
V = valor dos serviços a serem reajustados
I_o = Índice inicial pro rata do dia 09/03/1998
I_1 = Índice relativo à data do reajuste pro rata dia 25/09/2000
$[1+(I_1- I_o)/ I_o]$ = fator de correção
Fator de correção = 0,1266, ou seja, 12,66%.

7.9.2.17.1 O valor do débito é obtido, então, com a aplicação do fator de correção, sobre os preços da OAS constantes da tabela a seguir, de onde sai o resultado de ***R$ 593.757,96*** *(quinhentos e noventa e três mil, setecentos e cinqüenta e sete reais, noventa e seis centavos).*

Comparação de preços da SUBESTAÇÃO PRINCIPAL: OAS vs. COELBA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UN.	QT. OAS	PREÇO OAS		PREÇO CORRIG.	QT. COELBA	PREÇO COELBA	
				UNIT.	TOTAL			UNIT.	TOTAL
09.04.02.45	Grupo gerador diesel de 400 kVA 440 / 254 V completo com quadro de controle, proteção e partida, tanque de 200 l e demais acessórios	un	8,00	40.118,99	320.951,92	361.584,43	8,00	111.244,82	889.958,56
	Obs.: A quantidade da OAS era de 5 unidades. Foi usada a quantidade de 8, para efeito do cálculo, para compatibilizar com a nova quantidade prevista para fornecimento da Coelba.								
09.04.02.41	Transformador de distribuição trifásico à seco, com caixa de proteção, IP-20, próprio p/ instalação abrigada, encapsulado à vácuo, isolação em resina auto extinguível, classe FF,potência=1000kVA,tensão primária=12,6kV ± 2,5%, tensão secundária = 440 / 254(OAS)-220(Coelba)	un	1,00	33.879,05	33.879,05	38.168,14	1,00	50.260,59	50.260,59
	Ensaio tipo para transformador (item 4.6 da planilha da Coelba)	un					1,00	4.105,74	4.105,74

09.04.02.42	Transformador de distribuição trifásico à seco, com caixa de proteção, IP-20, próprio p/ instalação abrigada, encapsulado à vácuo, isolação em resina auto extinguível, classe FF,potência=225kVA,tensão primária=12,6kV ± 2,5%, tensão secundária = 380 / 220	un	2,00	21.559,39	43.118,78	48.577,62	2,00	26.521,64	53.043,28
	Ensaio tipo para transformador (tem 4.9 da planilha da Coelba)	un					2,00	4.105,74	8.211,48
	Obs.: Na planilha original da OAS constava o fornecimento de apenas uma unidade, e na planilha da COELBA consta o fornecimento de duas unidades. Por isso usou-se 2 unidades na coluna da OAS, para efeito de cálculo do débito.								

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UN.	QT. OAS	PREÇO OAS		PREÇO CORRIG.	QT. COELBA	PREÇO COELBA	
				UNIT.	TOTAL			UNIT.	TOTAL
09.04.02.43 e 09.04.02.44	Transformador de distribuição trifásico à seco, com caixa de proteção, IP-20, próprio p/ instalação abrigada, encapsulado à vácuo, isolação em resina auto extinguível, classe FF, potência=2000kVA,tensão primária= 12,6kV ± 2,5%, tensão secundária = 440 / 25Item 43 OAS) e tensão secundária = 380/220 V (item 44 OAS)	un	2,00	60.536,25	121.072,50	136.400,28	2,00	82.348,65	164.697,30
	Ensaio tipo para transformador (tem 4.14 da planilha da Coelba)	un					2,00	4.105,74	8.211,48
TOTAIS DE PREÇOS					519.022,25	584.730,47			1.178.488,43
DÉBITO = PREÇO COELBA - PREÇO OAS CORRIGIDO									593.757,96
Duplicidade de serviços (contratos da OAS e da COELBA)									
	Sistema de Iluminação		30.817,00		37.085,40				
	Pára-Raios		3.963,55		12.588,00				

7.9.2.17.2 Na tabela acima, os itens referentes a Sistema de Iluminação e Pára-Raios constam no contrato da Coelba, mas foram inseridos também no contrato da OAS - aditivo 8. Durante vistoria in loco *constatou-se que os serviços já foram executados pela OAS. Indagados sobre a coexistência dos dois serviços tanto no contrato da OAS quanto no contrato da Coelba (duplicidade de serviços), a INFRAERO apresentou o documento à fl. 47 do Anexo 83 no qual afirma que estão em andamento tratativas de aditamento ao contrato da Coelba para que sejam suprimidos tais itens. Desta forma, cabe determinação à INFRAERO de que remeta toda a documentação comprobatória do aditamento em questão tão logo seja implementado, sob pena de imputação de débito sobre a duplicidade da contratação.*

7.9.3 Ante todo o exposto e tendo em vista que a subestação prevista no contrato da OAS fora projetada como adequada para atender às demandas do aeroporto, a INFRAERO tinha que ter contratado o que havia de mais apropriado para o bom funcionamento do aeroporto, já que os requisitos técnicos para ampliação e reforma eram informações e dados determinados previamente à licitação da execução da obra, desde o ano de 1997, conforme consta, inclusive, à fl.11 – Anexo 78. Por conseguinte incorreu-se em sobrepreço na contratação da construção da subestação principal, pois o valor originalmente licitado, dos itens que foram mantidos, era inferior ao que foi efetivamente contratado, significando que devem os responsáveis e a COELBA, de acordo com o que prescreve o art. 25, §2º da Lei nº 8.666/93, responder solidariamente pelo dano causado aos Cofres Públicos, calculado acima e igual a ***R$ 593.757,96,*** *sem prejuízo das cominações sugeridas no subitem 7.9.2.11 supra.*

7.9.3.1 Os responsáveis a serem citados são os signatários do Contrato nº 103.00 pela INFRAERO, Srs. Fernando Perrone (Presidente) e Antônio Carlos Alvarez Justi (Diretor de Engenharia e Manutenção), e os representantes legais da COELBA, Srs. José Ignácio Lázaro Estarta (Diretor Presidente) e Moisés Afonso Sales Filho (Diretor de Gestão de Ativos) – v. Anexo 10, fl. 08."

III – Superfaturamento no Item Concreto Pré-Moldado fck > 25 Mpa

17. Sobre a questão, a Unidade Técnica destaca, de início, que o contrato original firmado com a OAS previa um volume de 348 m³, a um preço unitário (m³) equivalente a R$ 457,11, (sem BDI), 2,8 vezes maior do que o preço ofertado pela empresa Odebrecht (2ª classificada no certame com R$ 159,41) e mais do que o triplo do preço apresentado pela empresa Camargo Corrêa (3ª classificada, R$ 151,82).

18. Destaca, ademais, que "devido à pouca quantidade licitada, a diferença do preço total da OAS para o concreto pré-moldado em relação aos seus concorrentes mais próximos foi de apenas R$ 140.390,55 e R$ 143.457,06, respectivamente, já considerados os BDI de cada empresa", o que poderia ser considerado como aceitável se comparado com o valor total do contratado inicialmente firmado, da ordem de R$ 120.766.699,79.

19. Ocorre que os quantitativos de concreto pré-moldado passaram dos 348 m³ inicialmente contratados para 5.831,22 m³, após a assinatura de termos aditivos, ou seja, mais de 16 vezes a quantidade licitada. Referido quantitativo corresponde ao somatório das seguintes parcelas: 348 m³ inicialmente pactuados; 83,14 m³ excluídos do contrato original; e 5.566,36 m³ relativos a itens novos. Do total pactuado nos termos aditivos, foram executados e pagos o equivalente a 5.482,56m³.

20. Em razão do significativo aumento dos quantitativos, destaca a Unidade Técnica que a INFRAERO deveria ter renegociado os preços inicialmente pactuados, uma vez que eram bastante superiores aos praticados pelas empresas Odebrech e Camargo Corrêa. Concluiu, assim, que esse procedimento trouxe sérios prejuízos ao Erário que devem ser ressarcidos pelos responsáveis.

21. De acordo com a Unidade Técnica, o sobrepreço seria calculado considerando a média aritmética dos preços ofertados pelas empresas classificadas no certame licitatório em 2º e 3º lugares, como já foi esclarecido nas justificativas sobre a metodologia utilizada pela equipe de inspeção, sob o seguinte argumento:

7.11.2.1.2 Ainda sobre a comparação de preços com os dos demais licitantes, ela é válida, sob pelo menos dois aspecto

7.11.2.1.2.1 Os demais licitantes cotaram seus preços com base em especificações comuns fornecidas a todos eles, pela INFRAERO. Assim, considera-se que, para serviços descritos de maneira igual não poderia haver a discrepância notada entre o preço da OAS e dos demais. Além disso, concreto, fôrma e armação são serviços comuns na construção civil. Conforme pode-se observar na especificação fornecida para orçamento (Anexo 81 – fl. 9), o item deveria englobar fôrma, armação e concreto simples.

7.11.2.1.2.2 A não comparação entre aqueles que tiveram as mesmas condições (especificações, conhecimento do objeto etc.) para cotar modificaria o critério de avaliação da proposta mais vantajosa para a Administração.

22. Adotando critério acima descrito, a Unidade Técnica concluiu que o preço do concreto pré-moldado estaria com sobrepreço equivalente a R$ 407,07/m³, conforme tabela ilustrativa a seguir:

Tabela III- Cálculo do sobrepreço do Concreto

<table>
<tr><th>Discriminação</th><th>Preço da Odebrecht*</th><th>Preço da Camargo Correa*</th><th>Preços cotados*</th><th>Preço da OAS*</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Concreto (R$/ m³)</td><td>159,41</td><td>151,82</td><td>160,79</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="3">Média dos preços entre licitantes ** (=preço de mercado)
155,62 R$/m³</td></tr>
<tr><td>Diferença do preço da OAS para o preço de mercado (sem BDI):</td><td colspan="4">457,11 – 155,62 = 301,49 R$/ m³</td></tr>
<tr><td>Sobrepreço = Diferença do preço da OAS para o preço de mercado (preço com BDI):</td><td colspan="4">301,49 x 1,3502 = 407,07 R$/ m³</td></tr>
</table>

(*) Preços sem BDI

(**) O preço cotado serviu apenas como subsídio. A média, como explicado na metodologia dos trabalhos, foi feita entre os preços dos demais licitantes.

23. Considerando, dessa forma, que houve um acréscimo nos quantitativos de concreto pré-moldado da ordem de 5.482,56 m³ já efetivamente pagos e o valor unitário do superfaturamento foi estimado em R$ 407,07/m³, concluir-se-ia, em síntese, pelo raciocínio desenvolvido pela SECEX/BA, que o prejuízo total a ser ressarcido corresponderia a R$ 2.231.785,69.

24. Referido débito foi desdobrado, entretanto, em três itens distintos, de forma a evitar dupla contagem. No primeiro caso a SECEX/BA questiona os quantitativos correspondente a 843,01 m³, em que foi observado unicamente o critério mencionado (média aritmética dos preços ofertados pelas empresas classificadas no certame licitatório em 2º e 3º lugares); no segundo são questionados os quantitativos correspondentes a 3.901m³ juntamente com os demais itens objeto dos termos aditivos 5º e 6º, e, por último, foram questionados os quantitativos correspondentes a 736,55m³ aplicados no edifício garagem.

25. No primeiro caso, a Unidade Técnica aponta um débito equivalente a R$ 343.164,08, ou seja, 843,01m³ x R$ 407,07, devendo ser responsabilizados os gestores da INFRAERO solidariamente com a empresa OAS. Referido quantitativo de concreto corresponde aos itens descritos na tabela abaixo:

Tabela I – Quantidades de Concreto Pré-moldado Aditivadas ao Contrato

Local de Aplicação	Quantidades (m^3)
Item 0067n – Cód. 03.04.100.00.12 – Rampa de Descida do Viaduto	57,02
Cód. 02.01.04.08 – Planilha B - Área de Movimento	521,18
Cód. 11.04.27 Planilha B – Área de Aviação Geral	264,81
TOTAL	843,01

IV – Ausência de Documentos Comprobatórios (Memórias de Cálculo) que Comprovem a Necessidade dos Itens Pactuados nos Termos Aditivos 5º e 6º (concreto pré-moldado e armadura de aço) (itens 7.11.2.1.6 a 7.11.2.1.7.11 do Relatório de Inspeção)

26. Como destacado anteriormente, os quantitativos correspondentes a 3.901m³ de concreto pré-moldado foram questionados pela Unidade Técnica em conjunto com os demais itens pactuados nos termos aditivos 5º e 6º (item 22 deste Relatório), conforme excerto da instrução abaixo transcrito. Como poderá ser observado, aquela Secretaria atribuiu responsabilidade aos gestores da INFRAERO e às empresas contratadas para execução e para fiscalização da obra, não apenas pelo valor considerado superfaturado, mas pelo valor total pactuado naqueles aditivos:

"7.11.2.1.6 Além das quantidades mostradas na Tabela I, há que se analisar a quantidade de 3.901,00 m^3 de concreto pré-moldado, aplicado na ampliação do Terminal de Passageiros (TPS). A referida quantidade surgiu quando da negociação citada anteriormente, entre a INFRAERO/Concremat/OAS (Anexo 81 – fls. 4 a 19).

7.11.2.1.7 Em relação ao números que envolvem a aplicação da quantidade acima de concreto pré-moldado e os seus posteriores incrementos nos 5º e 6º aditivos, tem-se:

7.11.2.1.7.1 O terceiro aditamento realmente traz um encontro de contas que leva à conclusão de que naquele momento, não houve acréscimo de valores ao contrato original. Naquele aditivo, o valor constante para o pagamento do serviço do item estruturas de concreto seria de R$ 8.747.803,74, já incluso o BDI (Anexo 81 – fl. 18).

7.11.2.1.7.2 O 5º aditamento traz um acréscimo de R$ 1.533.287,13 (já incluso o BDI) justamente em itens que foram "zerados" na negociação anterior (do 3º aditivo- ver anexo 81 – fl. 18).

7.11.2.1.7.3 O 6º aditamento traz outro acréscimo, de R$ 4.018.500,35 (já incluso o BDI), levando o valor do item Estruturas de Concreto para R$ 14.299.591,22. Tal acréscimo baseia-se, segundo a INFRAERO e a empreiteira (Anexo 81 – fl. 21), em acréscimo da estrutura em relação ao projeto básico.

7.11.2.1.7.4 O 7º aditamento também não provocou alteração no valor final do contrato, tendo sido mudadas apenas quantidades, e, através de "contas de chegar", permanecer o mesmo valor atingido até então.

7.11.2.1.7.5 Como citado no item 7.11.2.1.1, na correspondência OAS AERO 129/98 (Anexo 81 – fl. 09/10) está explícito que o custo da nova solução não iria ultrapassar o valor do orçamento inicial da proposta da empreiteira para a solução inicial, em concreto convencional. Entretanto, fez uma ressalva quanto aos custos, garantindo-os desde que não ocorressem novas alterações no projeto que viessem a gerar maior área de construção, e já na correspondência AERO 147/98 (Anexo 81, fls. 15/16), de 28/12/98 (portanto, antes mesmo da anuência da INFRAERO com a mudança, que ocorreu em 11/03/99 – NT Nº 35/DESV- anexo 81 – fl. 19), a OAS cita que seria necessário um redimensionamento de algumas peças, e que os quantitativos só seriam conhecidos após a conclusão dos projetos. Verifica-se aqui uma possibilidade de justificar acréscimos, que efetivamente vieram a ser reivindicados, conforme aditivos 5, 6 e 7.

7.11.2.1.7.6 Justamente para esclarecer porque, após garantir o custo da obra e posteriormente surgirem aditivos que os elevaram em R$ 5.551.787,48 (soma dos 5º e 6º aditivos), a equipe de Auditoria fez o Ato de Requisição nº 2 (de 18/09/01), no qual foram solicitadas cópias das proposições da empreiteira para as alterações de quantitativos (em todos os aditivos onde estas ocorreram), memória de cálculo desses quantitativos, análise da empresa que fiscalizou o empreendimento e resposta da INFRAERO às proposições. Entre os itens ali elencados estava o item 03.02.000.00.00 – Estrutura de Concreto.

7.11.2.1.7.7 Além do aumento financeiro, o que se buscava esclarecer, adicionalmente, é que tais aditivos trouxeram de volta ao Contrato – mas agora em quantidades bem maiores – itens relativos a "concreto convencional", que haviam sido retirados do contrato nas negociações do terceiro aditivo.

7.11.2.1.7.8 A INFRAERO apresentou somente documentos relativos aos 3º, 6º e 7º aditamentos (Anexo 81 – fls. 04/30), e mesmo assim, incompletos – pois faltou justamente a memória de cálculo de quantitativos. Tendo notado a falta de documentos que esclarecessem os quantitativos, principalmente dos aditivos números 5 e 6, foi feita uma nova requisição de documentos (Ato de Requisição nº 3, de 24/09/01). Mesmo após uma solicitação (concedida) de prorrogação de prazo para apresentação dos documentos, a INFRAERO deixou de apresentá-los, e apenas encaminhou a correspondência NT No. 159/DESV/26.09.2001 (Anexo 83 – fls. 32/34), que, em seu anexo, informa que os quantitativos solicitados pela Equipe de Auditoria "foram devidamente levantados e discutidos nas extensas negociações realizadas para celebração dos citados termos" aditivos.

7.11.2.1.7.9 Ora, a simples declaração de que os quantitativos foram levantados e discutidos em extensas negociações não é o suficiente para justificar as decisões tomadas. O que a Equipe de Auditoria solicitou, e não foi atendida, era a apresentação física dos documentos, para que se pudesse fazer uma conferência dos cálculos, analisar a necessidade dos aumentos propostos pela empreiteira, aferir o cálculo da alegada conversão de valores de concreto pré-moldado para convencional etc. Há que se esclarecer a apresentação de tais documentos deveria ter acontecido na data solicitada, pois são, como diz o próprio nome, ***memória*** *de cálculo; ou seja,* ***qualquer apresentação futura de tais papéis não se revestirá da mesma credibilidade e autenticidade que teria naquele momento.***

7.11.2.1.7.10 O ciclo da negociação, que a Auditoria se propôs a pesquisar, não foi esclarecido, pois nenhuma das proposições da empreiteira para os acréscimos (Anexo 81 – fls. 10, 16 e 27) tiveram comprovadas as suas quantificações. Se tais elementos não foram individualizados, calculados separadamente, um por um, como poderiam a fiscalizadora e a INFRAERO ter noção do que estavam aprovando? No quinto parágrafo do anexo à citada correspondência NT No. 159/DESV/26.09.2001 (Anexo 83 – fls. 32/34), a INFRAERO cita que as quantidades medidas refletem exatamente o que foi executado, e, no último parágrafo, informa que todo o material das medições da estrutura está arquivado na Gerência de Obras. Tais documentos não satisfazem, apenas mostram que a INFRAERO procurou pagar, mas não teve o cuidado necessário de ao menos guardar os documentos que justificaram a elevação do contrato em ***R$ 5.551.787,48.*** *E, em sendo assim, para esta equipe, não fica consubstanciada uma boa análise da*

empresa que fiscalizou o empreendimento e nem um embasamento técnico para a anuência da INFRAERO às proposições da empreiteira.

7.11.2.1.7.11 O que fica entendido é que a ausência dessa documentação traduz uma má gestão da INFRAERO, que não procurou se resguardar de futuros questionamentos e não teve a preocupação de conservar em sua guarda documentos que deram origem a acréscimos financeiros ao contrato. Isso traduz ato antieconômico causador de dano ao Erário, no montante de R$ 5.551.787,48 (soma dos 5º e 6º aditivos). A responsabilização pelo dano quantificado acima deve ser imputada solidariamente aos gestores, à empresa fiscalizadora do empreendimento e à empreiteira. Deve ser imputado débito aos responsáveis pois o ônus da prova da correta aplicação dos recursos cabe ao gestor."

V - Superfaturamento do Edifício Garagem (itens 7.14 a 7.14.4.1)

27. Registre-se que neste item estão incluídos 738,55 m³ de concreto pré-moldado mencionado no item 22 deste Relatório.

28. Afirma a Unidade Técnica que existe sobrepreço na contratação da aludida obra, pois que estimativas iniciais da INFAERO indicavam preços da ordem de US$ 1,150,000.00, posteriormente revistos para R$ 6.000.000,000, tendo sido contratada, no entanto, pelo valor de R$ 11.139.449,45 (sétimo aditivo), sem que tenha sido apresentada pelos responsáveis pela licitação, quando da assinatura do contrato, qualquer justificativa para diferença de preços tão significativa. Referido sobrepreço, como veremos a seguir, foi confirmado com a utilização de outros parâmetros.

29. Para uma melhor compreensão dos critérios utilizados pela SECEX/BA, a quantificação do débito e apuração das responsabilidades, transcrevo abaixo excerto do Relatório de Inspeção:

"7.14.3 Embora solicitado no ponto de audiência em tela (Relatório de Inspeção, item 8.2, II, "k"), os responsáveis não justificaram a discrepância entre o valor de US$ 1.150.000,00, estimado para a construção do Edifício Garagem (e não, simplesmente, ampliação do estacionamento) no Convênio nº 020/97/0015 (firmado em 04/09/97), e o valor contratado de R$ 11.032.332,46 (Sétimo Aditivo). Devido à ausência, nos autos e nas razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, de especificações do aludido Convênio relativas ao Edifício Garagem, não foi possível verificar se tal prédio tem as mesma dimensões do que está sendo construído.

7.14.3.1 Porém, em documento bem mais recente (25/05/99), a Análise das Propostas de Preços para a contratação de alguns projetos (fls. 104/105 do Anexo 48), consta, como valor estimado para o Edifício Garagem, R$ 6.000.000,00 (considere-se, ainda, que, por conservadorismo, as estimativas de preço são, usualmente, exageradas). No Termo de Referência utilizado para a contratação do supracitado projeto do Edifício Garagem, à fl. 94 do Anexo 48, consta que este "... será construído em dois níveis, de aproximadamente 18.000m² no térreo e 15.000m² no pavimento superior, sem cobertura ... As fundações e estrutura do Edifício Garagem deverão prever a possibilidade de, no futuro, ser acrescentada mais uma laje de piso operacional para estacionamento e mais uma laje de cobertura, ficando o edifício com 3 pavimentos operacionais e uma cobertura". A aludida quantia é bem menor que a contratada (R$ 11.139.449,45, incluindo BDI). Até a 35ª medição, o valor acumulado pago pelo Edifício Garagem foi de R$ 10.471.051,53 (incluindo BDI), na base de março/98. Como os responsáveis apenas apresentaram argumentos inaceitáveis para tão gritante variação de valores, tem-se, mesmo supondo-se que a mencionada quantia de R$ 6.000.000,00 também refira-se a março/98 (e não a 25/05/99, data do citado documento), o ***débito não justificado de R$ 4.471.051,53 (incluindo BDI).***

7.14.3.2 Estudo realizado no âmbito do TC 005.075/2001-2 (resumo à fl. 01 do Anexo 14) revela que apenas 47,2% do valor da Unidade (R$ 5.257.427,06 dos supracitados R$ 11.139.449,45) é constituído por serviços contemplados na planilha original da licitação. Portanto, 52,8% do valor total do Edifício Garagem teve seu preço acordado posteriormente, estando, consequentemente, ainda mais sujeito a distorções de preços que aquelas demonstradas nos subitens 7.8 a 7.8.7.3 relativas ao desvirtuamento da licitação e descaracterização do objeto originariamente contratado.

7.14.3.3 Para exemplificar o superfaturamento do Edifício Garagem, foram selecionados alguns serviços de maior materialidade, e quantificados os débitos respectivos (relativos a valores acumulados até a 35ª Medição). Somente nos serviços relacionados na tabela a seguir (em quantidade de serviços menor que 5% do total de 182 serviços que compõem o Edifício Garagem), verificou-se o superfaturamento de R$ 2.033.269,10, ou seja, mais de 45% do valor do ***débito*** *(R$ 4.471.051,53) relativo ao Edifício Garagem. Tais serviços da amostra foram especificamente detalhados ao longo deste Relatório, notadamente no item 9 infra, e confirmam a existência do sobrepreço mencionado no subitem 7.14.3.1:*

Serviço	Valor do débito c/ Ed. Garagem (R$)	Valor do débito s/ Ed. Garagem (R$)	Diferença a Justificar (R$)	Subitens do Relatório de Auditoria
Armaduras (excluídas as utilizadas no concreto pré-moldado)	1.696.562,01	1.386.750,19	309.811,82	9.8.1
Armaduras (somente diferença de taxa)	312.097,93	0,00	312.097,93	9.8.3
Concreto Moldado *in-loco* fck> 25 Mpa (valor unitário R$ 194,16)	714.579,71	570.601,01	143.978,70	9.1 a 9.8.3
Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm.	191.498,56	112.578,23	78.920,33	9.1 a 9.8.3
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	580.820,68	580.195,09	625,59	9.8.2
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	268.432,09	267.302,59	1.129,50	9.8.2
Concreto pré-moldado, incluindo fôrmas e armaduras	643.805,63	343.164,08	300.641,55	7.11.2.1.1 a 7.11.2.1.4
Vigas metálicas principais e secundárias	3.515.377,38	2.657.808,60	857.568,78	7.12.2.9 a 7.12.2.12

7.14.4 Ante o exposto, portanto, não são aceitáveis as justificativas para o ponto em tela (contratação, sem licitação, de várias unidades). A irregularidade em comento sujeita seus responsáveis, além da restituição do débito quantificado, à sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (multa proporcional ao dano causado ao Erário).”

VI - Majoração Indevida dos Preços Inicialmente Contratados, na Rubrica Canteiro de Obras (itens 8.9.2 a 8.9.7);

30. Transcrevo a seguir, por elucidativa, a análise realizada pela Unidade Técnica:

“....

8.9.2 Entretanto, verifica-se que foram cometidas irregularidades que causaram dano ao Erário, conforme se segue.

8.9.3 Os responsáveis, em suas razões de justificativas às fls. 13/14 do Anexo 78, afirmam que:

“O canteiro de obras licitado tinha localização fora da área operacional do aeroporto, com a distância de aproximadamente 1,5 Km do terminal. Entretanto, em função das frentes de serviços, houve necessidade de se criar canteiros de apoio para as obras do TPS e do TECA, visando o imprescindível a adequado apoio logístico para cada uma dessas partes, cujas exigências, muito específicas não podiam ser atendidas com eficiência pelo canteiro central”;

e que:

"Um item que teve necessidade de acréscimo foi o dos caminhos de serviços ligando o canteiro central às diversas frentes de serviços, para permitir o acesso de veículos, máquinas, equipamentos e pessoas".

8.9.4 Quando a OAS e as demais licitantes confeccionaram suas propostas, sabiam que construiriam e ***utilizariam*** *um canteiro de dimensões e localização determinadas nos anexos do Edital e verificadas em visita realizada previamente aos locais das obras. Idem para os caminhos de serviços. Portanto, seus preços (não só do canteiro como dos demais itens, os quais dependem de transporte de pessoal, ferramentas, equipamentos e material) já consideraram as facilidades e dificuldades para a realização dos serviços com os canteiros então previstos.*

Exame do Edital de Concorrência Nº.019/DADL/SBSV, indica que:

a) Nos documentos que foram apresentados pelos licitantes, consta, na letra "h" do subitem 6.1 (fl. 77 do Volume Principal):

*"**Atestado de Visita** passado pela INFRAERO, em nome da licitante, de que esta, através de seu representante, visitou o local onde serão executadas as obras/serviços, tomando conhecimento de todos os aspectos que possam influir direta ou indiretamente na execução dos mesmos ..."*

b) Conforme o subitem 8.1.2, à fl. 85 do Volume Principal:

"A licitante apresentará o planejamento de instalação do canteiro de apoio das obras/serviços conforme descrito na Parte I da Planilha de Preços, ocupando a área para tanto destinada, conforme indicado no Anexo XVII."

c) O subitem 22.2 (DISPOSIÇÕES GERAIS), às fls. 98/99 do Volume Principal, estabelece que:

"A licitante deverá examinar detidamente as disposições contidas neste Edital e seus anexos, pois a simples apresentação da DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO e da PROPROSTA COMERCIAL, submete a licitante à aceitação incondicional de seus termos, independentemente de transcrição, bem como representa o conhecimento do objeto em licitação, não sendo aceita a alegação do desconhecimento de qualquer pormenor."

8.9.5 Portanto, a construção de canteiros em locais mais próximos e de novos caminhos de serviços, ***mesmo que às expensas da empreiteira****, já se constituiria em facilidade indevida para a mesma. No presente caso, a irregularidade é bem mais grave, uma vez que a empresa foi paga para executar estas facilidades.*

8.9.5.1A admissão desta modificação às custas do Erário se constituiria em precedente para empresa que estivesse em conluio com a Contratante e informada de que, se selecionada, tal facilidade lhe seria fornecida após a celebração do Contrato. Essa licitante poderia diminuir seus preços (conforme acima mencionado, de muitos itens e não só daqueles do próprio canteiro), o que facilitaria sua vitória no certame, prejudicando seus concorrentes e, pelo pagamento da execução da facilidade em tela, causando dano ao Erário.

8.9.6 As modificações em tela foram introduzidas ao longo dos cinco primeiros aditamentos, todos firmados pelos mesmos representantes da INFRAERO, conforme quadro no subitem 7.3.1 do Relatório de Inspeção à fl. 465 do Volume 2, de forma que entendemos serem os mesmos os responsáveis pelo débito abaixo discriminado.

8.9.7 Com base no acima exposto e nas planilhas às fls. 03/04 do Anexo 22 (quantitativos do contrato original) e 05 do Anexo 30 (quinto aditamento), tem-se que as inclusões ou variações quantitativas dos itens a seguir indicados (valores em reais referidos a março/98) foram pagas indevidamente à empreiteira, constituindo-se, portanto, em débito.

Código	descrição	UF	valor do item (Original)	valor do item no Aditivo 5	Variação do item até o Aditivo 5
02.01.100.00.00	Construções Provisórias:				
02.01.102.00.00	Depósito	m²	30.870,00	66.762,55	35.892,55
02.01.103.00.00	Oficinas	m²	3.811,50	78.401,28	74.589,78

02.01.107.00.00	Complementação das Construções Provisórias para apoio às frentes de serviço				
02.01.107.01.00	Vestiário e Sanitários (TPS)	m²		18.066,95	18.066,95
02.01.107.02.00	Sanitários (TECA)	m²		4.230,55	4.230,55
02.01.107.03.00	Refeitório Produção (TPS)	m²		26.990,51	26.990,51
02.01.107.04.00	Escritório Administrativo (TPS)	m²		11.755,34	11.755,34
02.01.107.05.00	Ferramentaria (TPS)	m²		5.459,28	5.459,28
02.01.300.00.00	Acessos Provisórios:				
02.01.300.01.00	Caminhos dos serviços	m	141.750,00	437.062,50	295.312,50
	total (sem BDI)		**176.431,50**	**648.728,96**	**472.297,46**
	BDI (35,02%)		**61.786,31**	**227.184,88**	**165.398,57**
	TOTAL (com BDI)		**238.217,81**	**875.913,84**	**637.696,03**

“

VII - Reajustamento indevido de preços de itens relativos a serviços novos, incluídos mediante termos aditivos, caracterizado pela incidência integral do INCC (Coluna 51 da FGV) desde março de 1998 – data base da assinatura do contrato original -, sem que os novos preços contratos tenham sido deflacionados para aquela data base (8.11 a 8.11.6).

31. Transcrevo, mais uma vez, excerto do Relatório de Inspeção em que a matéria é tratada de forma detalhada pela Unidade Técnica:

“....

8.11Contrato com a Construtora OAS LTDA: Pagamento irregular de reajustamento de itens da planilha orçamentária do empreendimento referentes a muitos serviços novos (inclusive equipamentos) adquiridos ao longo da execução contratual mediante os termos aditivos de acréscimos/supressão verificados.

8.11.1Os novos itens foram incluídos na planilha de preços unitários do contrato pelo valor de mercado da época da pesquisa de seus preços. Para o cálculo do reajustamento de cada medição de serviços, a soma de todos os itens, inclusive os novos, é corrigido desde março de 1998, mês de apresentação das propostas comerciais pelas licitantes interessadas na execução do empreendimento. Portanto, os preços destes itens novos sofrem a correção relativa a um período bem maior do que aquele a que fariam jus.

8.11.2 Para sua inclusão na planilha contratual, os novos itens deveriam ter seus preços diminuídos, mediante correção retroativa até março/98, pelo mesmo índice da FGV adotado para o reajustamento contratual.

8.11.3 Nas tabelas de fls. 115/135 do Anexo 83 pode-se observar os itens novos contratados, por aditivo, cujo valor era superior a R$ 5.000,00 (cinco mil reais). Nas duas últimas colunas da direita, estão demonstrados os valores faturados na Medição 35 (última feita até então).

8.11.4 Ressalte-se que não foram calculados os débitos dos itens inferiores a R$ 5.000,00 pelo critério de materialidade adotado nesta Auditoria, no entanto, entendemos deva ser feita determinação à INFRAERO para que proceda a correção desses valores, cujos códigos fornecemos

nas tabelas de fls. 137/139 do Anexo 83, abatendo-se o valor de faturas a serem pagas à Empreiteira OAS, e enviando demonstrativo a este Tribunal de Contas. Observe-se que, se considerados os quantitativos inicialmente contratados, o débito referente a estes itens, quando pagos, alcançariam a cifra de R$ 199.952,08 (cento e noventa e nove mil, novecentos e cinqüenta e dois reais e oito centavos).

8.11.5 Uma vez que os itens novos a que nos referimos acima foram contratados quando da assinatura dos aditivos, calculamos o valor do débito com base nas datas de suas assinaturas, sendo os responsáveis, solidários com a empreiteira, aqueles que assinaram os respectivos Termos Aditivos.

8.11.6 Apresentamos abaixo uma tabela contendo os valores dos débitos por Termo Aditivo, alertando que a tabela completa encontra-se às fls. 115/135 do Anexo 83 dos autos, assim como os cálculos dos índices de correções (fls. 113/114 Anexo 83). Ressalte-se que vários itens constantes das tabelas completas não foram integralmente pagos, de forma que deve ser determinado à INFRAERO a correção dos valores, e posterior remessa a este Tribunal para efeito de comprovação da medida adotada, principalmente se considerarmos a elevada quantia referente a tal correção, cujo valor atinge R$ 907.966,24 (novecentos e sete mil, novecentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos) C/ BDI já incluso.

Termo Aditivo	Responsável	Débito (c/ BDI)	Crédito (c/ BDI)
Primeiro	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	----------	R$ 36.483,71
Segundo	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	----------	R$ 3.826,10
Terceiro	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 41.621,44	----------
Quarto	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 96.549,63	----------
Quinto	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 636.273,53	----------
Sexto	Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini Mário Brito Risuenho	R$ 713.912,36	----------
Sétimo	Fernando Perrone Nelson Vitalli Pazzini Antônio Lima Filho	R$ 562.926,94	----------
Oitavo	Fernando Perrone Antônio Carlos Alvarez Justi Antônio Lima Filho	R$ 349.424,00	----------
	Total (já considerados o crédito dos aditivos 1 e 2)	***R$ 2.360.398,08***	----------

VIII - Aquisição de itens novos a preços unitário acima das cotações realizadas pela Infraero (itens 8.12 a 8.12.3);

32. De acordo com os levantamentos realizados pela Unidade Técnica, restou comprovada, também, a contratação de diversos itens novos com preços acima das cotações realizadas pela Infraero, os quais geraram prejuízo da ordem de R$ 96.254,88, conforme demonstra a tabela abaixo:

PPSN nº	Descrição	Quant. (A)	Unid.	Preço Unit. Cotado-R$ (B)	Preço Unit. Pago-R$ (C)	Var. % (C/B-1) x100	Total Cotado-R$ (D) B x A	Total Pago-RS (E) C x A	Débito c/BDI (E-D) x 1,3502
004/99	Tubo DEFOFO d=250mmx6	4	un.	137,09	282,00	105,70	548,36	1.128,00	782,63
077/99	Válvulas de descarga ref. 2570 DECA	42	un.	85,72	113,89	32,86	3.600,24	4.783,38	1.597,48
	Válvulas de descarga mod.público - d= 1.1/2" DECA ou similar	210	un.	53,61	67,70	26,28	11.258,10	14.217,00	3.995,11
	Duchas Manuais ACTIVA 1984 (ACT) Linha Targa C-40 DECA	163	un.	59,13	81,48	37,80	9.638,19	13.281,24	4.918,85
	Porta Sabão Líquido LALEKLA	113	un.	12,27	29,00	136,35	1.386,51	3.277,00	2.552,54
	Til Condominiais de PVC VINILFORT d=100mm	16	un.	38,33	651,64	1.600,08	613,28	10.426,24	13.249,46
	Anel de Borracha constante da composição do Til Condominial	16	un.	0,64	6,13	857,81	10,24	98,08	118,60
	Caixa Sifonada 100x100x40mm	2	un.	1,44	17,30	1.101,39	2,88	34,60	42,83
	Anel de Borracha d= 40mm	2	un.	0,38	2,00	426,32	0,76	4,00	4,37
	Caixa Sifonada 150x185x75mm	17	un.	4,75	23,78	400,63	80,75	404,26	436,80
	Anel de Borracha d= 75mm	17	un.	0,46	2,45	432,61	7,82	41,65	45,68
	Caixa Sifonada 100x150x50mm	104	un.	2,87	19,02	562,72	298,48	1.978,08	2.267,80
	Anel de Borracha d=50mm	104	un.	0,41	2,06	402,44	42,64	214,24	231,69
	Caixa Sifonada 100x100x50mm	65	un.	1,57	18,16	1.056,69	102,05	1.180,40	1.455,99
	Anel de Borracha d=50mm	65	un.	0,41	2,06	402,44	26,65	133,90	144,81
082/99	Curva Vertical 900 300x100mm ref. 31412 - MARVITEC	11	un.	35,75	46,61	30,38	393,25	512,71	161,29
	Tee Horizontal 300x100 - ref. 31420 MARVITEC	17	un.	41,00	67,66	65,02	697,00	1.150,22	611,94
	Mão francesa reforçada tipo SRS 1324	50	un.	10,90	31,66	190,46	545,00	1.583,00	1.401,51
098/00	Curva Ferro Fundido 900 Flange PN 10 D=150mm	7	un.	69,98	79,22	13,20	489,86	554,54	87,33
	Válvula de Retenção Horizontal Flange PN-10 D=150mm	4	un.	576,00	635,87	10,39	2.304,00	2.543,48	323,35
	Toco Ferro Fundido Flange PN-10 L=2000mm D=150mm	1	un.	220,32	263,16	19,44	220,32	263,16	57,84
	Toco Ferro Fundido Ponta/Flange PN-10 L=2000mm D=150mm	1	un.	194,40	230,70	18,67	194,40	230,70	49,01
	Toco Ferro Fundido Ponta/Flange PN-10 L=500mm D=150mm	4	un.	110,16	123,31	11,94	440,64	493,24	71,02
	Tubo Ferro Fundido PN-10 Ponta/Flange L=5000mm D=150mm	2	un.	447,12	585,81	31,02	894,24	1.171,62	374,52
	Parafuso com porca e arruela 20x100mm	304	un.	1,60	2,40	50,00	486,40	729,60	328,37
119/00	Mangueira de incêndio 2.1/2"	440	un.	126,63	190,00	50,04	55.717,20	83.600,00	37.647,36
	Esguicho com requinte regulável 2.1/2"	220	un.	51,45	73,00	41,89	11.319,00	16.060,00	6.401,30
152/00	Silicone DC 790	3006,49	m.	2,90	7,09	144,48	8.718,82	21.316,01	17.008,73
	TOTAL DO DÉBITO								96.368,19

33. A diferença existente entre o valor total do débito apontado pela Unidade Técnica e o valor total da tabela refere-se a 7 (sete) unidades do item "Caixa Sifonada 100x150x50" que deixou de constar dos levantamentos realizados pela SECEX/BA. Portanto, o valor do débito a ser atribuído aos responsáveis corresponde a R$ 96.368,19.

IX – Sobrepreço em diversos itens da obra (itens 9.1 a 9.8.3)

34. Finalizando a questão dos possíveis prejuízos causados à Infraero, em razão de superfaturamento e de atos antieconômico, a Unidade Técnica procedeu a um exame detalhado de diversos itens da obra, não incluídos nas irregularidades já mencionadas. O procedimento adotado pela SECEX/BA consistiu no exame dos preços de itens que sofreram variações significativas nos quantitativos previstos no contrato original e a relevância material dos mesmos. Por pertinente, mais uma vez transcrevo, na íntegra, excerto do Relatório de Inspeção:

"9.1 Utilizando a metodologia descrita no item 4.2. retro, chegou-se a uma relação de serviços, que devido a sua grande relevância material e à grande variação de quantitativos ocorrida entre a estimativa inicial do contrato e o efetivamente contratado até o 8º termo aditivo, tiveram seus preços unitários detalhadamente analisados. Note-se a representatividade dos serviços selecionados por tal critério já que significam cerca de 30% do valor total contratado. Este critério encontra respaldo na boa técnica de análise documental e está consagrado a partir de sua aplicação em Decisões Plenárias como as de nº. 343/2001, relativa ao TC-004.493/2000-0 e de nº. 444/2000, relativa ao TC-003.334/1997-0.

9.2 A premissa adotada para o procedimento de análise de preços de serviços é a de que os preços unitários originalmente propostos pela OAS e aceitos pela INFRAERO no certame licitatório o foram para as condições da contratação original. Nesse sentido, preços unitários aceitos pela INFRAERO na proposta original, multiplicados pelos respectivos quantitativos de serviços, naquele momento não apresentavam significativa distorção para o contrato como um todo já que os quantitativos eram baixos. Naquele momento, uma análise de materialidade mediante o critério de Planilha ABC, por exemplo, não detectaria distorções. Entretanto, com os sucessivos

*acréscimos de quantitativos ao longo da execução do contrato, tais serviços passaram a compor o rol daqueles de maior materialidade. Exemplo bem característico desta situação é o caso do Tapume de Madeirit que apresentava quantitativo inicial de 1.600 m^2 e passou, ao longo da execução do contrato e seus diversos aditivos, para um quantitativo de 12.840,90 m^2 (acréscimo de 702%). Ao preço unitário contratado de R$ 56,71/m^2 este item representava somente cerca de 0,07% do contrato original (56,71*1.600/120.766.699,79) e passou a 0,41% após o 8º termo aditivo (56,71*12.840,90/168.191.468,97), ou seja, este serviço passou da categoria de serviços tipo C para tipo A ao longo do contrato, usando o critério de análise pela Planilha ABC.*

9.3 Partindo-se da premissa acima descrita, ***considerou-se quebrada a equação físico-financeira*** *do contrato original uma vez que as sucessivas alterações de quantitativos, elevando quantitativos de serviços com preços bons e reduzindo quantitativos de serviços com preços ruins para a contratada, propiciaram vantagens à empreiteira que não foram repassadas à INFRAERO. Assim, adotou-se para a apuração do débito, o quantitativo total medido até a 35ª medição. A condução que o presente relatório pretende dar é a de que a INFRAERO deveria repactuar os preços dos serviços sempre que alteradas as condições iniciais da contratação, tendo em vista as mudanças de oportunidade e competitividade da contratada e das demais empresas no mercado em função das grandes variações de quantitativos (proposta de determinação).*

9.4 A tabela seguinte ao subitem 9.8.3 demonstra a relação dos serviços que tiveram seus preços analisados, relacionados em ordem decrescente de materialidade. Assim, as colunas da tabela contêm, respectivamente, as seguintes informações acerca dos serviços contratuais: número do item; descrição; unidade de quantificação; quantitativos e preços unitários pactuados no contrato original (sem BDI); quantitativos e preços unitários pactuados ao longo do tempo até o 8º termo aditivo (sem BDI); quantitativos medidos até a 35ª medição; preços unitários propostos pela segunda e terceira classificadas no certame licitatório (sem BDI); média entre os preços unitários das licitantes classificadas em segundo e terceiro lugares no certame licitatório (sem BDI); preço unitário de mercado obtido conforme descrito no item 4.2. (sem BDI) como parâmetro balizador para os preços das licitantes; diferença (já incluindo o BDI contratual de 35,02%) entre o preço unitário médio dos licitantes e o preço unitário praticado no contrato; e, finalmente, a quantificação do débito obtida a partir da multiplicação da diferença de preços pelo quantitativo total medido até a 35ª medição.

9.5 É importante salientar que os preços unitários adotados para apuração do débito foram, em geral, aqueles obtidos da média dos preços apresentados pela segunda e terceira colocadas na licitação. Entretanto, nos casos de serviços que foram acrescidos ao contrato ao longo do tempo e que, portanto, não possuíam preços no contrato original, o preço unitário adotado foi o de mercado. Para todos os itens da tabela, a apuração do débito foi obtida a partir de preços unitários originais, ou seja, com data base em março/1998.

9.6 A tabela a seguir, denominada "Apuração de débito desconsiderando os quantitativos do edifício garagem", na qual é apurado o débito no valor de ***R$ 11.419.603,48,*** *expurga todos os quantitativos necessários à construção do referido edifício já que os considera implícitos na apuração do débito pelo valor global, conforme considerações feitas no item 7.14.3.1. Os itens expurgados, segundo a metodologia de análise adotada no presente relatório, encontram-se demonstrados na tabela do item 11.4.7.*

9.7 Deve-se salientar que os serviços sobre os quais se está quantificando débito na forma aqui proposta são somente aqueles que não tiveram débito apurado a partir da não aceitação das razões de justificativas devidamente analisadas no item 7 deste relatório. Nos casos em que um determinado serviço está presente tanto na tabela quanto na análise de justificativas, será por razões distintas de apuração de débito não havendo, portanto, duplicidade em sua consideração.

9.8 Algumas observações devem ser feitas acerca dos serviços relacionados na tabela em comento:

9.8.1Com relação ao item 1 – Armaduras, ressalte-se que nos valores planilhados já foi expurgado o quantitativo de 1.055.942,22 kg referente à armadura incluída no 5º e no 6º termos aditivos, no item estruturas de concreto, pois já se inserem no débito proposto para aquele item 7.11.2.1.7.6, no valor de R$ 5.551.787,48. Desta forma, deve-se estar atento para o fato de que,

caso seja justificado pelos responsáveis o acréscimo contratual acima valorado na fase de alegações de defesa, deverá ser revertido este expurgo e considerado como débito.

9.8.2 Com relação aos itens 3 e 10 – Placas de granito 50 x 50 cm, foi imputado débito porque o piso aplicado na obra tem as dimensões de 40 x 40 cm, tendo sido pago como 50 x 50 cm. Embora tenha sido encontrada documentação comprobatória de que houve alteração contratual da especificação do piso reduzindo o tamanho da placas para 40 x 40 cm (fls. 39/41 do Anexo 83), a INFRAERO não procedeu à necessária adequação de preços unitários. O fato é que as placas originalmente previstas no contrato (50 x 50 cm) não possuem tamanho padrão comercial, tornando-se, por este motivo, bem mais caras (da ordem de 40%), o que proporcionou um ganho à empresa contratada, ao substituí-las por outras (40 x 40 cm), sem repassá-lo à INFRAERO. Além disso, deve-se frisar que a espessura média das pedras de piso está em torno de 15 mm, contra os 20 mm especificados no contrato, o que também reduz o preço das placas de piso. Sob o aspecto qualitativo do serviço, pode-se afirmar que a substituição por placas de 40 x 40 cm não comprometeu o piso. Já a espessura menor das placas poderá gerar comprometimento da qualidade do piso uma vez que, mais finas, as placas terão menor resistência aos impactos a que estão sujeitas. Entretanto, até o momento da vistoria realizada pela equipe de auditoria ao local das obras, tal vulnerabilidade não se havia manifestado sendo admissível a possibilidade de que a qualidade do assentamento compense a deficiência de espessura do piso tornando-o plenamente aceitável.

*9.8.3 Ainda com relação às Armaduras, há uma diferença entre a taxa de consumo de aço apresentada pela Concremat (fls. 06 do Anexo 81) de 100 kg/m^3 e a taxa efetivamente medida de 251,26 kg/ m^3 para o concreto pré-moldado referente ao edifício garagem, ou seja, 203.161,64 kg / 808,55 m^3 = 251,26 kg/m^3. O quantitativo utilizado foi de (251,26 – 100,00)*808,55 = 122.301,27 kg. Também neste caso, segundo a metodologia de análise adotada no presente relatório, a respectiva demonstração encontra-se na tabela do item 11.4.7."*

APURAÇÃO DE DÉBITO DESCONSIDERANDO OS QUANTITATIVOS DO EDIFÍCO GARAGEM

			Contrato Original		Situação após 8o. T.Adit.								
Item (*)	**Descrição do Serviço**	Unidade	Quantitativo	Pr. Unitário	Quantitativo	Pr. Unitário	Quantidades 35a. Med.	Pr. Unit. 2a.Class.	Pr. Unit. 3a.Class.	Pr. Médio 2a. E 3a.	Pr. Unit. Mercado	Diferença Pr. C/ BDI	Débito Apura
1	Armaduras	kg	1.256.938,00	1,89	2.942.985,58	1,89	1.850.576,95	1,25	1,42	1,34	1,54	0,75	1.386.75
2	Pavimento asfáltico em PMQ	m²			15.574,06	119,56	15.574,06			84,85	84,85	46,87	729.885
3	Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	m²	27.060,00	83,04	27.060,00	83,04	21.368,00	93,38	97,33	62,93	62,93	27,15	580.195
4	Retirada de Turfa	m²			292.441,31	5,75	292.441,31			4,02	4,02	2,34	683.097
5	Pavimento rígido em concreto de cimento Portland	m³	23.476,00	186,76	29.076,55	186,76	28.795,63	113,49	104,63	109,06	105,67	104,91	3.021.062
6	Tapume De Madeirit	m²	1.600,00	42,00	12.840,90	42,00	12.516,84	11,04	14,68	12,86	15,84	39,34	492.472
7	Concreto Moldado in Loco fck > 25 Mpa.	m³	3.425,00	194,16	7.050,66	194,16	7.050,66	129,20	139,24	134,22	136,79	80,93	570.601
8	Fornecimento e montagem da viga metálica de apoio da cobertura, conforme especificações e desenhos do projeto.	kg			625.787,06	4,83	625.787,06			4,34	4,34	0,66	414.019
9	Estrutura Metálica Completa (Sac-41 Pontes de embarque)	kg	88.404,00	4,83	214.189,27	4,83	214.189,27	2,89	2,99	2,94	3,36	2,55	546.584
10	Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	m²	27.060,00	83,04	6.830,00	129,98	5.717,62	93,38	97,33	95,36	80,78	46,75	267.302
11	Pavimento asfáltico em CBUQ	m³	18.553,00	132,23	28.463,98	132,23	28.430,84	103,36	116,08	109,72	80,06	30,40	864.194
12	Escavação mecanizada de valas de drenagem de 2,0 m a 4,0 m de	m³	29.497,00	3,02	168.843,66	3,02	166.089,34	1,86	1,93	1,90	2,02	1,52	252.285
13	Concreto fck=15 Mpa	m³	330,00	146,14	6.338,33	146,14	5.868,04	130,79	121,83	126,31	118,81	26,77	157.113
14	Fornecimento e Assentamento de Revestimento em Wall Cap, Composto de 100% Aluminio, Espessura 1,5mm, Usando Estrutura de Suporte em Aluminio	m²			4.799,37	135,00	3.782,63			109,00	109,00	35,11	132.789,
15	Concreto fck=20 Mpa.	m³	1.139,00	155,70	2.996,24	155,70	2.805,41	98,34	107,45	102,90	104,18	71,30	200.018,
16	Escavação mecanizada de valas de drenagem até 2,0 m de profundidade	m³	9.811,00	2,50	106.586,83	2,50	77.090,15	1,44	1,49	1,47	1,47	1,40	107.730,
17	Compactação de aterros com areia proveniente das escavações	m³	366.827,00	0,66	1.534.614,26	0,66	1.527.384,64	0,56	0,59	0,58	0,65	0,11	175.293,
18	Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm	m²	6.431,00	9,32	41.362,37	9,32	33.722,52	7,21	6,49	6,85	6,60	3,34	112.578,
19	Vidro laminado p/ Structural Glazing, esp. 10mm (6+4mm)	m²	313,00	122,75	2.911,00	122,75	2.786,27	86,53	112,43	99,48	115,48	31,42	87.542,2
20	Demolição e remoção de revestimento de concreto em pavimento	m³	12.213,00	45,83	11.045,07	45,83	11.045,07	47,56	21,40	34,48	31,02	15,32	169.263,
21	Plantio de grama em placas com espessura de 0,06 m	m²			8.292,24	1,85	8.292,24			1,54	1,54	0,42	3.470,8
22	Colméias metálicas em aço zincado com pintura eletrostática, dimensões 62,2 x 62,2 cm, com isolamento acústico.	m²	18.480,00	99,94	20.449,83	99,94	16.092,83	77,50	84,66	81,08	87,00	25,46	409.800,
23	Dutos circulares/ovais em chapa de aço galvanizado # 24	kg	34.300,00	4,88	70.306,60	4,88	34.094,67	3,59	4,21	3,90	3,99	1,32	45.113,9
24	Granito espessura 2cm, acabamento polido e lustrado	m²	35,00	104,96	1.733,40	104,96	1.566,49	98,25	101,80	100,03	89,78	6,66	10.437,8
	TOTAIS												11.419.603,

(*) Foram omitidos os códigos de cada item, pois esta planilha representa a consolidação das
que estão distribuídos pelas diversas etapas(localização) da planilha

35. Passando ao exame da audiência do Sr. Fernando Perrone, sobre a sonegação de documentos, tratada no TC-016.388/2000-7 – Representação formulada por Equipe de Inspeção em face de sonegação de documentos por parte da INFRAERO, apenso ao processo que ora se examina, transcrevo mais uma vez o exame procedido pela SECEX/BA:

*"6. **PROCESSO CONEXO: TC-016.388/2000-7 em apenso (Representação formulada por Equipe de Inspeção em face de sonegação de documentos por parte da INFRAERO)***

6.1 Uma vez que até 13/11/2000, já decorridos 8 (oito) dias úteis da fase de execução da Inspeção autorizada pela Portaria/SECEX-BA nº 062, de 23.10.2000 (nestes autos), restando então apenas 9 (nove) dias úteis para o término dessa fase importantíssima por que supridora de elementos novos tais como documentos, informações, dados, plantas, desenhos, e na qual, através do exame desses elementos, é possível se estruturar uma opinião acerca do ente auditado/inspecionado, grande parte dos documentos não havia sido fornecido pela INFRAERO, foi encaminhada Representação ao Sr. Secretário de Controle Externo da SECEX/BA, que foi autuada sob nº TC-016.388/2000-7, com proposta de encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Ministro-Relator e de determinação ao Presidente da INFRAERO no sentido de disponibilizar a documentação solicitada pela Equipe de Inspeção, bem como outros documentos a serem solicitados.

6.2 Em Despacho datado de 17/11/00 (TC-016.388/2000-7, fl. 49), faltando somente 4 (quatro) dias úteis para o término da fase de execução da Inspeção em foco, o Exmo. Sr. Ministro-Relator determinou ao Sr. Presidente da INFRAERO, "nos termos do disposto no art. 42 da Lei nº 8.443/92, c/c art. 208 do Regimento Interno, que forneça no prazo máximo de sete dias, a contar da ciência, a documentação solicitada pela Equipe de Inspeção da SECEX/BA, constante do Ato de Requisição nº 06/00, alertando-o quanto aos termos do art. 58, VI, da Lei nº 8.443/92". Em 21/11/2000, o Sr. Fernando Perrone, Presidente da INFRAERO, tomou ciência da referida determinação (TC-016.388/2000-7, fl. 54), restando apenas 2 (dois) dias úteis para o fim da fase de execução, e ainda tinha até o dia 28/11/2000 para atendimento da ordem contida no referido Despacho, ou seja, podia cumpri-la faltando apenas 3 (três) dias para encerramento do prazo de elaboração do Relatório da Inspeção, sendo que após a autuação da Representação mais 5 (cinco) Atos de Requisição foram emitidos pela equipe de Inspeção (nºs 07/00 a 11/00), vários deles solicitando documentos e informações não pedidas no Ato de Requisição nº 06/00. Ressalte-se, entretanto, que, no Despacho, não houve manifestação quanto aos documentos a serem solicitados, o que também foi proposto na letra "b" da Representação (fl.03 do TC-016.388/2000-7).

6.3 Mesmo com essa concessão generosa de prazo e em total afronta à determinação emanada deste Tribunal, diversos documentos foram encaminhados após encerrada aquela Inspeção e, portanto, também após o prazo dado pelo então Ministro Relator, o que foi extremamente prejudicial à execução dos trabalhos. Ressalte-se que alguns dos documentos que constavam como tendo sido sonegados na Representação, somente foram apresentados nesta SECEX/BA em maio de 2001. Não obstante, embora a própria INFRAERO tenha sido a principal responsável pela demora na tramitação e instrução destes autos, protelando a entrega de documentos por diversos meses, chegou a encaminhar expediente (Ofício 299/PR(PRAI)/2001-R), datado de 08 de maio de 2001, solicitando (v. fls. 535/536) celeridade no exame dos autos. Além disso, causa espécie o fato de a empreiteira OAS ter solicitado vista e cópia dos autos do Relatório de Inspeção em comento antes mesmo de o Exmo. Sr. Ministro-Relator ter proferido o Despacho de 13/12/2000 (fls.473/477).

6.4 Ratificando o que está dito no número 6.3 retro temos as informações contidas nas fls. 52/54 – Anexo 78, que fazem parte das razões de justificativas dos responsáveis argüidos na audiência prévia deste processo, onde se vê um reconhecimento expresso de que todos os documentos requisitados pela Equipe de Inspeção do referido processo foram fornecidos no último dia inicialmente estabelecido para sua conclusão (30/11/2000), ou então bem depois desse dia, com a ressalva de que o documento relativo ao item 116 (fl. 54 – Anexo 78) não permitia, por parte da mencionada equipe, uma estipulação de data para sua entrega, pois ainda não havia sido produzida na época de realização da Inspeção. Apresentamos a seguir um quadro com as datas, informadas pelos gestores, em que a documentação foi apresentada e reapresentada, bem como a

data limite de 28/11/2000, estabelecida em conformidade com o Despacho de 17/11/2000, a data de término da inspeção (que foi prorrogada até 04/12/2000) e os respectivos atrasos em relação à data fixada no Despacho. Vale lembrar que a itemização constante nas fls. 52/54 – Anexo 78, embora se refira ao Ato de Requisição nº 11/00 (fls.335/339), se reporta a vários documentos solicitados no Ato de Requisição nº 06/00 (fls.267/269), haja vista que aquele Ato de Requisição era uma consolidação de todos os outros precedentes que de alguma forma não haviam sido atendidos.

Quadro de entrega de documentos

ITEM		DATA				
Ato de Requisição nº 11/00	Ato de Requisição nº 06/00	Despacho	Fim da Inspeção	Apresentação	Reapresentação	Atraso (dias)
98	**vi**	28.11.2000	04.12.2000	30.11.2000	**12.12.2000**	**14**
99	-	28.11.2000	04.12.2000	30.11.2000	-	02
103	-	28.11.2000	04.12.2000	01.03.2001	-	93
104	**i**	28.11.2000	04.12.2000	**18.12.2000**	-	**20**
106	**x**	28.11.2000	04.12.2000	**14.05.2001**	-	**167**
108	**vii**	28.11.2000	04.12.2000	**01.12.2000**	-	**03**
109	-	28.11.2000	04.12.2000	18.12.2000	-	20
112	**xviii**	28.11.2000	04.12.2000	**01.03.2001**	-	**03**
113	-	28.11.2000	04.12.2000	06.12.2000	18.12.2000	20
114	-	28.11.2000	04.12.2000	12.12.2000	-	14
116	xiii	28.11.2000	04.12.2000	12.12.2000	-	14

6.5 Cumpre transcrever abaixo o alerta feito pela Equipe de Auditores da Secex/BA nos subitens 7.1 a 7.1.1 do Relatório de Inspeção, na fl. 464.

*'7.1 **A sonegação de documentos por parte da INFRAERO ficou plenamente caracterizada** pela grande quantidade de documentos que não foram encaminhados durante a execução dos trabalhos de campo (ver subitens 6.3 a 6.3.7 supra). Dentre esses documentos, destacam-se as cópias das propostas das licitantes perdedoras, em papel e em meio magnético (disquetes), somente fornecidos na fase de relatório, **prejudicando a análise comparativa de preços** entre as licitantes para os numerosos novos quantitativos introduzidos pelos sete aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015. **Tal análise era fundamental para a verificação de outros indícios de sobrepreço**, além dos constatados naquela Inspeção.*

7.2 Esta equipe entende serem necessárias providências saneadoras para evitar futuras ocorrências desta natureza. A mera aplicação de multas, de valor insignificante em relação aos possíveis danos ao Erário, pode criar um precedente perigoso, uma vez que bastaria a não entrega ou a destruição da documentação pelos responsáveis pelo órgão/entidade pública auditada para que se tornasse dificílima a apuração de irregularidades e danos.'

6.6 Assim, com base nos argumentos acima, que demonstram ter havido sonegação de documentos em inspeção realizada pelo TCU e, também, não atendimento, no prazo fixado, ao Despacho proferido pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, é pertinente a aplicação de multa ao responsável pela INFRAERO à época de realização da Inspeção, Sr. Fernando Perrone, por infringência aos preceitos contidos nos incisos IV e VI do artigo 58 da Lei nº 8.443/92."

36. A Unidade Técnica em conclusão manifesta-se nos termos abaixo transcritos:

"10. CONCLUSÕES

10.1 Conforme análise constante dos subitens 7.8 a 7.8.7.3 supra, ficou plenamente comprovada a descaracterização do objeto licitado. Tal descaracterização, por meio de sucessivos aditamentos (oito analisados na presente instrução; nono termo aditivo em vias de ser firmado) ao Contrato nº 065-EG/98-0015, levaram à seleção de proposta que não teria sido vitoriosa caso o objeto contratado fosse o que veio a ser realmente executado (oitavo aditivo). As tabelas constantes nos Anexos 14 e 15 do TC-005.075/2001-2 demonstram de maneira cabal tal afirmação: tomando

como base para a virtual "contratação" das perdedoras os quantitativos do oitavo aditamento e os mesmos preços unitários de serviços que já existiam nas planilhas originais de cada licitante (mesmo que utilizados em locais diversos na obra), teríamos contratos inferiores em mais de R$ 900.000,00 (ver fl. 05 do Anexo 14 do TC-0005.075/20010-2), caso o contrato tivesse sido firmado com a Odebrecht (cujos preços foram superiores aos da OAS em R$ 13.181.979,62 na licitação), e em mais de R$ 2.500.0000,00 (ver fl. 05 do Anexo 14 do TC-0005.075/20010-2), caso o contrato tivesse sido firmado com a Camargo Corrêa (cujos preços foram superiores em R$ 21.547.984,23 na licitação).

10.1.1 Para melhor entendimento dos riscos causados à Administração em decorrência da descaracterização do objeto licitado, faremos em seguida a análise do procedimento adotado pela INFRAERO na Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/9, comparando hipoteticamente duas modalidades de licitação elencadas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, a concorrência (inciso I) e o concurso (inciso IV). Para simplificar o exemplo, tomaremos como objeto da concorrência uma obra de engenharia, e para o concurso a contratação de servidor público da Administração Pública Direta.

*10.1.2 Uma vez que ambas as modalidades visam a salvaguarda do interesse público, de todo em todo indisponível, devem respeitar os princípios do Direito Administrativo, dentre os quais destacamos, para a presente análise, o da isonomia entre os licitantes (no caso da concorrência) e entre os participantes do concurso. Para garantir a isonomia, a Administração deve especificar claramente os critérios para a seleção da proposta mais vantajosa (concorrência) ou do melhor candidato (concurso). No Direito brasileiro, tais regras são especificadas por meio do respectivo edital do certame licitatório. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (*in*: Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 11ª edição, p. 415): "Pode-se definir o edital da seguinte forma: é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece requisitos exigidos dos proponentes e das propostas,* ***regula os termos segundo os quais os avaliará*** *e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado)." (grifamos)*

*10.1.3 No caso da concorrência para licitação de obras, para a caracterização do objeto, é fundamental um Projeto Básico adequado (artigo 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/93), acompanhado do respectivo orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (artigo 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/93). No concurso público para contratação de servidor público, além dos requisitos básicos para a candidatura ao certame, normalmente são especificadas as avaliações (*e.g. *prova oral, prova escrita) a que os candidatos serão submetidos. Num caso ou em outro, há que se destacar a indispensável fixação dos critérios de avaliação dos licitantes.*

10.1.4 Em concursos públicos realizados por meio de provas contendo questões de múltipla escolha, não é raro serem anuladas algumas questões que deixaram margem a dúvidas (mais de uma ou nenhuma resposta possível). Obviamente, as questões anuladas não são consideradas para a avaliação dos candidatos: caso essas questões fossem consideradas para alguns candidatos e não para outros, o critério de avaliação estaria distorcido. Da mesma forma, em concorrências tendo como objeto obras, caso o Projeto Básico seja descaracterizado (isto é, modificado significativamente, com exclusão de diversos itens, inclusão de outros, inclusive de edificações inteiras), não necessariamente a licitante originalmente vencedora sairia vitoriosa caso o Projeto Básico tivesse sido ***adequadamente concebido****, conforme disciplina o artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir,* verbis*:*

"IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que ***possibilite a avaliação do custo da obra*** *e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e ***identificar todos os seus elementos constitutivos*** *com clareza;*

*b) soluções técnicas globais e localizadas, **suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação** ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras de montagem;*

*c) **identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra**, bem com suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustar o caráter competitivo da competição;*

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

*g**) orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados" (grifamos).*

*10.1.5 Caberia questionar: porque transcrever o dispositivo legal, que pressupõe-se ser de conhecimento de todos? A transcrição é importante porque, conforme bem salientou o Exmº Sr. Ministro Adylson Motta no Voto que fundamentou o Acórdão nº133/2000 – Plenário (ver subitem 7.8.4 supra), **o Projeto Básico tem sido encarado "como instrumento de ficção, já que na maioria das vezes são inúteis ou servem muito pouco ao adequado desenvolvimento de nossas obras públicas"**.*

*10.1.6 Retomamos aqui o ocorrido na Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/9, para comprovar essa assertiva: as falhas no Projeto Básico original foram de tal monta que este restou descaracterizado por meio de sucessivos Aditamentos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, transformando o Projeto Básico original em peça de ficção. E, uma vez que o Projeto Básico que serviu de parâmetro para a licitação foi descaracterizado, não refletindo o Projeto que foi efetivamente executado, o **critério de avaliação do certame** (Projeto Básico inadequado) não levou à proposta mais vantajosa para a Administração: conforme detalhado no subitem 10.1 supra, caso o Projeto Básico tivesse sido adequadamente concebido (conforme determina o artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93), o certame licitatório conduziria à contratação da Camargo Corrêa, com valor contratado, considerando o oitavo aditamento, inferior em mais de R$ 2.500.0000,00 ao do contrato firmado com a OAS, mesmo considerando, para os itens novos, os mesmos preços praticados nos 8 aditamentos (vários deles com sobrepreço, conforme apontado no item 9 supra).*

*10.1.7 No nosso exemplo, o procedimento adotado pela INFRAERO equivaleria, no concurso público utilizado como exemplo, a declarar como primeiro colocado determinado candidato ("Candidato A") e, após a homologação do certame, declarar nulas algumas questões do concurso, modificar outras, e incluir novas questões e, mesmo após todas essas modificações, não alterar a classificação original dos candidatos, obtida sem considerar as anulações, modificações e inclusões de novas questões. É evidente que, depois das anulações, modificações e inclusões dessas questões, as notas dos candidatos seriam modificadas e o "Candidato A" **não necessariamente** permaneceria como primeiro colocado.*

10.1.8 O caso hipotético apresentado ilustra bem as graves conseqüências que podem advir caso a Administração atue de forma discricionária onde o ordenamento jurídico determina a estrita vinculação aos princípios basilares do Direito Administrativo - notadamente os da legalidade, publicidade e vinculação às normas que ela própria, discricionariamente (nesse caso, legalmente possível) formulou (por meio do Edital, no caso hipotético apresentado). Ao tratar o Projeto Básico como peça de ficção, descaracterizando-o por meio de sucessivos aditivos, a Administração violou o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, o qual determina a estrita vinculação da Administração ao instrumento convocatório, além dos artigos 6º, inciso IX, e 7º, da referida Lei, que tratam do Projeto Básico e seus elementos essenciais.

10.1.9 No caso em análise a mudança dos critérios de avaliação por meio da descaracterização do Projeto Básico assumem uma gravidade maior em face de ter a própria

contratada (a empresa OAS) participado da modificação do Projeto Básico, conforme verifica-se na análise relativa à contratação de Projeto Básico e Projeto Executivo, itens 7.5 a 7.5.3.1 supra.

*10.2 Cabe aqui tecer algumas considerações acerca das conseqüências das irregularidades dos atos administrativos. Inicialmente, colocaremos a seguinte questão: as alterações que resultaram em descaracterização do objeto licitado na Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/9 decorreram de emergência? A respeito do tema, Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz (*op. cit.*, pp. 47-48) tecem os seguintes comentários:*

"No caso de emergência é necessário, desde logo, o estabelecimento de determinados parâmetros, tais sejam: qual o conceito de emergência pretendido pela lei? Qual o conceito de urgência? E, na hipótese de haver emergência, porém resultante da incúria administrativa de prover, a tempo e hora, as necessidades administrativas?

As balizas legais, no atinente ao conceito de emergência, devem ser de tal ordem que impliquem urgência de atendimento da situação, sob pena de ocasionarem prejuízos ou comprometer-se a segurança de pessoas, obras, serviços, bens ou equipamentos.

Antônio Carlos Cintra do Amaral, examinando a dispensa de licitação nas estatais, assim averba: 'A emergência é, a nosso ver, caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária, no momento preconizado, não se caracteriza a emergência'.

***Mais adiante, vai distinguir a emergência 'real'**, resultante do imprevisível, daquela resultante **da incúria ou inércia administrativa, ou seja, a 'emergência fabricada'**. A ambas, a Lei dá idêntico tratamento, no que se refere à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis, nos casos de 'emergência fabricada' ou produzida por negligência. Em nosso entender, somente dessa forma ficaria satisfeito o princípio da moralidade administrativa: isto é, se, realmente, responsabilizado for o funcionário que deu causa à situação surgida." (os grifos não constam do original)*

10.2.1 No caso em tela, conforme analisado nos subitens 7.12 a 7.12..3 supra, restou evidenciado que a contratação, sem licitação, de diversos itens não foi ocasionada por urgência ou emergência: ocorreu, quando muito, a "emergência fabricada" mencionada por Antônio Carlos Cintra do Amaral.

*10.2.2 Uma vez presentes diversas irregularidades no procedimento licitatório em análise, coloca-se a seguinte pergunta: que medidas saneadoras, de competência do TCU, estão previstas no Ordenamento Jurídico pátrio? Faremos novamente referência a Valle & Figueiredo (*op. cit*, pp. 88 – 89):*

"A competência dos Tribunais de Contas, por essencialmente administrativa e não jurisdicional, traz conseqüências de máxima relevância, que deve ser trazidas a pelo.

*Assim, a 'decisão' [nota de rodapé: "a palavra está sendo usada entre aspas exatamente por não se tratar, repita-se, de decisão, mas de um ato administrativo de controle"], quer sobre a legalidade da despesa, quer sobre a legalidade do contrato, constitui-se, na verdade, em um ato administrativo de controle. Esse ato administrativo de controle vai verificar a conformidade, ou não, do ato praticado pela Administração às normas legais. De conseguinte, podemos afirmar, sem maiores comprometimentos com a nomenclatura utilizada, **que esse ato é em tudo assemelhado ao ato administrativo de homologação** [grifamos].*

Cabe, aqui, apenas à guisa de ilustração definir o que seja um ato homologatório, para inferir suas conseqüências, por meio de seu regime jurídico.

Chamamos à citação Celso Antônio Bandeira de Mello, que, com sua contumaz clareza, assim define 'homologação': 'Homologação – é o ato vinculado pelo qual a Administração concorda com o ato jurídico já praticado, uma vez verificada a consonância dele com os requisitos legais condicionadores de sua válida emissão. Percebe-se que se diferencia da aprovação a

posteriori *em que* a aprovação envolve apreciação discricionária ao passo que a homologação é plenamente vinculada ...*" [grifos conforme o original]*

O que vale ressaltar é que, sendo a 'decisão' do Tribunal de Contas um ato homologatório, ***é totalmente vinculado*** *[grifamos]. É dizer: não pode o Tribunal negar-se a validar despesa exercida dentro dos limites da competência administrativa e pelos caminhos jurídicos traçados pelo ordenamento jurídico. De revés,* ***não poderá homologar, 'decidir', fora da legalidade, da legitimidade e da economicidade****.*

*10.3 A questão que se coloca a seguir é: uma vez glosada a despesa executada irregularmente, ou seja, caso o ato administrativo que resultou nessa despesa seja impugnado, quais são as conseqüência dessa glosa? No entender de Valle & Figueiredo (*op. cit.*, pp. 90 – 101), teríamos as seguintes situações:*

"... o ato administrativo impugnado, se for passível de saneamento, poderá ser regularizado. Se não o for, configurará um ato administrativo inválido, com todas as suas conseqüências (...). Sendo convalidável o ato, retroagindo seus efeitos ao momento da expedição, poderia a Administração regularizar a situação ensanchadora da 'glosa' do Tribunal. ***De revés, assim não o sendo, impossível será tal regularização, sendo a invalidação do ato a sanção compatível****.*

Em relação aos contratos, não há dissenso na doutrina no que concerne à sua invalidade, se surgidos à revelia do procedimento licitatório quando este exigível *[grifamos]. E, de seu turno, o procedimento licitatório viciado também afeta a validade do contrato.*

*Trazemos a contexto Jayme Vidal Perdomo, destacado autor colombiano, que em sua obra El contrato de obras públicas, assim se manifesta, na página 111: '****A nulidade absoluta é a que não é sanável*** *... [grifamos]. Na lista do art. 189 aparecem como nulidades absolutas: (...)* a ausência de licitação pública ou privada exigida por lei, ou o cometimento de irregularidades dentro *do trânsito da mesma... ' [grifos conforme o original].*

A situação aparece com contornos nitidamente mais difíceis na impossibilidade de saneamento.

Não sendo possível sanear, a única maneira de regularizar é a anulação do ato viciado *... [grifamos].*

O dinheiro público, exatamente por ser res publica*, há que ser gasto dentro da estrita conformidade legal (...). Isso quer dizer: quem gasta em desacordo com a lei, há de fazê-lo por sua conta, risco e perigos. Pois, impugnada a despesa, a quantia gasta irregularmente terá de retornar ao Erário Público (...)".*

10.3.1 No caso em análise, temos plenamente caracterizada a modificação do Projeto Básico original, e a inclusão de diversos itens sem licitação, inclusive edificações de significativo valor (por exemplo o Edifício Garagem no valor de mais de R$ 11 milhões) contratados sem licitação. Trata-se de nulidade absoluta, cuja única maneira de regularizar é a anulação dos atos viciados, ou seja, a ***anulação de todos os termos aditivos do Contrato 065-EG/98/0015****, uma vez que tais aditivos violaram frontalmente os artigos 3º (vinculação ao instrumento convocatório); 6º, inciso IX e 7º (que tratam do Projeto Básico), da Lei nº 8.666/93, além de afrontarem os princípios que norteiam a licitação - da moralidade, igualdade, impessoalidade, publicidade e motivação (artigo 37,* caput *e inciso XXI, da Constituição Federal/88).*

10.3.2 No tocante às conseqüências advindas da anulação dos termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 em decorrência de nulidades absolutas (descaracterização do Projeto Básico; contratação de diversos itens, inclusive edificações inteiras sem licitação), cabe destacar inicialmente que a restituição das obras à situação original não é mais possível, sem prejuízo à comunidade. Cabe então, aos responsáveis, restituir ao Erário os recursos indevidamente utilizados. Uma vez que não pode a Administração enriquecer sem causa, a questão que se levanta a seguir é a respeito da extensão do quantum *da reparação. Este valor corresponde exatamente ao superfaturamento (caso confirmado) pago à contratada, isto é, a diferença entre o valor efetivamente pago, e o valor justo do serviço, conforme apurado na presente Auditoria.*

10.3.3 Quanto aos serviços ainda não executados, dada a importância econômica e social da obra, conforme mencionado no Voto que motiva a Decisão nº 659/2001 – TCU – Plenário (Sessão Ordinária de 29/08/2001, Ata nº 35/2001), e considerando ainda que o TCU sugeriu à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, na mencionada

Decisão, que a liberação de novos recursos para o término da obra seja condicionada ao oferecimento, pelas empresas contratadas, de garantias em montante igual ou superior às parcelas que forem sendo liberadas, entendemos que a obra possa prosseguir, ***mantendo-se as condições propostas por esta E. Corte de Contas, e determinando-se adicionalmente que os preços dos insumos já identificados nos autos sejam devidamente reajustados****, já que os mesmos estavam sobrevalorizados, conforme demonstra a análise constante neste Relatório de Auditoria.*

10.3.4 Cabe tecer também considerações acerca de eventuais novos aditivos que possam vir a ser firmados entre a INFRAERO e a OAS. Tendo em vista as irregularidades já praticadas pelos gestores dessa empresa, persiste o risco de que novos aditivos incluam itens ainda não cotados com sobrepreço, devendo o TCU tomar medidas preventivas para tal hipótese. Entendemos pertinente determinar à INFRAERO que apresente, de imediato, documentos contendo estudos detalhados da composição de custos unitária analítica desses eventuais novos itens, acompanhados de comprovação de pesquisa de mercado e de que os estudos conduziram à solução mais vantajosa para a Administração.

Responsáveis

10.4 As principais irregularidades apontadas neste Relatório decorrem da celebração dos contratos que se relacionam ao contrato nº 065-EG/98-0015, cujo original e aditivos foram assinados pelos seguintes representantes da INFRAERO, relacionados na tabela a seguir:

Contrato/Aditivo	***Data da Assinatura***	***Representantes da INFRAERO***
Contrato nº 065-EG/98-0015	13/05/1998	**Eduardo Bogalho Pettengill**, Presidente; **Nelson Vitalli Pazzini**, Diretor de Engenharia e Manutenção; e **João Alcides do Nascimento**, Diretor de Economia e Finanças.
Primeiro Aditamento	28/09/1998	Os mesmos do contrato original.
Segundo Aditamento	30/12/1998	Os mesmos do contrato original.
Terceiro Aditamento	10/03/1999	Os mesmos do contrato original.
Quarto Aditamento	02/07/1999	Os mesmos do contrato original.
Quinto Aditamento	10/12/1999	Os mesmos do contrato original.
Sexto Aditamento	25/02/2000	**Eduardo Bogalho Pettengill**, Presidente; **Nelson Vitalli Pazzini**, Diretor de Engenharia e Manutenção; e **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças.
Sétimo Aditamento	04/07/2000	**Fernando Perrone**, Presidente; **Nelson Vitalli Pazzini**, Diretor de Engenharia e Manutenção; e **Antônio Lima Filho**, Diretor de Economia e Finanças.
Oitavo Aditamento	24/11/2000	**Fernando Perrone**, Presidente; **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção; e **Antônio Lima Filho**, Diretor de Financeiro

10.4.1 Os responsáveis pelos demais contratos e pelos convênios firmados podem ser identificados nas cópias dos respectivos termos, juntados (Anexos 09, 10 e 36) aos presentes autos. No tocante à execução da despesa, os responsáveis encontram-se relacionados no documento de fl. 340, fornecido pela INFRAERO.

.....

Aplicação de multa ao gestor

10.6 Da análise das audiências, verifica-se cabe aplicação de multa aos responsáveis em função das seguintes ocorrências:

a) Subcontratação indevida (subitens 7.6 a 7.6.2.3 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

b) Coincidência nos valores dos três primeiros aditamentos, mesmo após a exclusão e inclusão de centenas de itens (subitens 7.7 a 7.7.2.6 supra). Responsável: Eduardo Bogalho Pettengill;

c) Desvirtuamento da licitação e descaracterização do Projeto Básico (subitens 7.8 a 7.8.7.3 supra). Responsáveis: : Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

d) Descumprimento, no Contrato nº 065-EG/98-0015, dos limites de alteração contratual estatuído no art. 65,§ 2º, da Lei nº 8.443/92 (subitens 7.10 7.10.14.2 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

e) Itens com preços e/ou quantidades discrepantes: Concreto pré-moldado; Pontes de Embarque e Fornecimento e Instalação de Cabos Flexíveis para Instalação Elétrica e Comandos dos Equipamentos de Ar Condicionado (subitens 7.11 a 7.11.3 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

f) Contratação de itens de elevado valor sem licitação (subitens 7.12 a 7.12.3 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

g) Contratação sem licitação de diversas Unidades (subitens 7.14 a 7.14.4 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone;

h) Exclusão de itens cotados a preços muito inferiores aos dos concorrentes (subitens 7.16 a 7.16.3 supra). Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill e Fernando Perrone.

10.6.1 Cabe também aplicação de multa ao responsável, Sr. Fernando Perrone, em face da sonegação de documentos em inspeção realizada pelo TCU e, também, pelo não atendimento, no prazo fixado, ao Despacho proferido pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, à época de realização da Inspeção, conforme determinam os incisos IV e VI do artigo 58 da Lei nº 8.443/92. Tais fatos encontram-se documentados na Representação formulada pela Equipe de Inspeção (TC-016.388/2000-7) e foram analisados nos subitens 6 a 6.6 supra.

Débitos quantificados

10.7 Da análise dos elementos constantes nos autos, foram identificados os seguintes débitos:

Tabela dos débitos quantificados

IRREGULARIDADE	ITEM	VALOR
Canteiro de Obras	***8.9.7***	637.696,03
PPSN - Falta de Reajuste para a data base	8.11.4 e 8.11.6	2.360.398,09
PPSN – Diferença de cotação e contratação	8.12.2	96.254,88
Projetos Básico e Executivo	7.5.3.1	3.523.056,42
Edifício Garagem	7.14.3.1	4.471.051,53
Estrutura de concreto – ausências de justificativas dos aditivos 5 e 6	7.11.2.1.7.6	5.551.787,48
Ressarcimento indevido à INFRAERO	7.13.1.2.7	164.944,93
Serviços com sobrepreço	9	11.419.603,48
Mudança de executor e duplicidade	7.9 a 7.9.3.1	593.757,96
Sobrepreço no concreto pré-moldado	7.11.2.1.4	348.781,64
TOTAL	-	**29.167.332,44**

10.7.1 No tocante à restituição dos recursos após a citação dos responsáveis, há que ser salientado que as obras em análise estão sendo executadas com recursos da União e do Estado da Bahia (ver Relatório de Levantamento de Auditoria – FISCOBRAS 2001, TC-005.075/2001-2, fls. 286/287). O termo de Convênio nº 020/97/0015 (Volume Principal, fls. 101/115), firmado entre a INFRAERO e o Estado da Bahia, disciplina o valor e a participação das partes, devendo ser alocados oriundos do Orçamento Geral do Estado da Bahia e do Orçamento Geral da União (ver

cláusula 2.2.2., fl. 105) para o objeto do Convênio em comento, que inclui as obras ora analisadas (ver fls. 102/105).

10.7.2 Configura-se portanto, no tocante à restituição dos débitos por parte dos responsáveis, a solidariedade ativa entre os credores (Estado da Bahia e União), nos termos especificados no artigo 896 do Código Civil, resultante da vontade das partes, expressa no Convênio nº 020/97/0015. Conforme bem destacado pelo Exmº Sr. Ministro Humberto Guimarães Souto, no Relatório que fundamentou a Decisão nº 735/2000 – TCU – Plenário (TC-006.030/2000-7, Ata nº 35/00, Sessão Extraordinária de caráter reservado de 06/09/2000), a União, na condição de credor solidário, pode exigir, por meio de seus instrumentos legais, o ressarcimento total de valores desviados, sem preocupar-se com a origem de cada unidade monetária uma vez que, ocorrendo solidariedade ativa na relação obrigacional, "... cada um pode exigir do devedor comum a prestação por inteiro; e o devedor se libera da dívida, efetuando o pagamento a qualquer dos credores" (Prof. Silvio Rodrigues, in *Direito Civil – Parte Geral das Obrigações, volume II, 5ª edição, citado no referido Relatório). Evidentemente, uma vez restituídos os recursos à União, esta deve repassar ao Estado da Bahia a parte que lhe couber.*

10.7.3 Conforme consta no Voto que fundamentou a Decisão nº 659/2001 – TCU – Plenário, os prejuízos decorrentes da própria paralisação da obra devem ser atribuídos às empresas, uma vez comprovada a existência de dano ao Erário (ver TC-005.075/2001-2, fl. 316, item 20). Tais prejuízos foram enumerados pelo Presidente da INFRAERO, e transcritos no item 6 do Relatório relativo à citada Decisão (ver TC-005.075/2001-2, fls. 313/314), e poderão ser quantificados pela própria Empresa, caso confirmados os débitos.

10.8 No tocante aos numerosos Volumes e Anexos acostados aos autos, entendemos que estes não devam ser desapensados, uma vez que os documentos juntados suportam as conclusões do presente Relatório, e serão necessários nas fases posteriores do processo, para confrontação e análise das respostas oferecidas pelos responsáveis. Destaque-se que a grande maioria dos Anexos e Volumes está referenciado na presente Auditoria, a exemplo dos identificados por: Principal, nos 1 a 10, 14, 18 a 20, 22, 30, 34, 36 a 39, 44, 45, 47 a 63, 67, 70, 71, 74 e 78 do TC 009.627/2000-8; e Principal, nos 2, 5 a 7 e 12 a 15 do TC 005.075/2001-2. Ademais, no Relatório de Auditoria às fls. 400/471, de 04/12/2000, são referenciados, além de vários destes, os Volumes identificados por: nos 21, 24 e 43.

10.9 Esta Equipe entende também pertinente que a análise das citações dos responsáveis, bem como o acompanhamento das determinações à INFRAERO (caso acatada a proposta de encaminhamento deste Relatório de Auditoria) seja feita preferencialmente por AFCE com formação em Engenharia Civil, em face da complexidade da obra e das irregularidades apontadas nestes autos.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos presentes autos ao Exmo. Sr. Ministro-Relator UBIRATAN AGUIAR propondo:

11.1Aplicar, oportunamente (após a citação dos responsáveis, caso acatada a proposta de conversão do processo em Tomada de Contas Especial), multa proporcional ao dano aos responsáveis, ante as ocorrências não elididas pelas justificativas apresentadas à audiência promovida pelo Tribunal, e resumidas no subitem 10.6 supra.

11.1.1 Encaminhar, no momento adequado, o presente processo ao Ministério Público da União para que sejam adotadas as medidas pertinentes para processamento da sanção prevista no art. 89 da Lei nº 8.666/93, conforme sugerido no subitem 7.9.2.11, em razão da contratação com inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas na legislação.

11.2 Com vistas a prevenir ocorrências similares às verificadas na presente Auditoria, determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, que passe a adotar as seguintes práticas:

a) devido ao ressarcimento realizado indevidamente a essa empresa com recursos do Convênio nº 34/98, firmado com o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (ocorrências analisadas nos subitens 7.13.1 a 7.13.1.2.7 do Relatório de Auditoria - **cópia anexa**), efetivar o estorno, com valores próprios da INFRAERO, à conta na qual são movimentados os recursos do supracitado Convênio, da quantia de R$ 164.944,93 (cento e sessenta e quatro mil, novecentos e

quarenta e quatro reais, noventa e três centavos), atualizada monetariamente, sem juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 01/08/99 até a data do efetivo ressarcimento;

b) com vistas a se manter o melhor desempenho financeiro sem se perder a transparência da movimentação dos recursos:

- para a quitação das medições das Contratadas, transferir o valor correspondente para a conta específica do Convênio, sendo o pagamento efetuado a partir desta;

- incluir, em cada prestação de contas, os extratos bancários da conta movimento e da conta específica do Convênio, com a abrangência de período necessária, bem como de documento confirmando os valores das taxas de aplicação utilizadas

c) adotar em seus editais, em cumprimento do art. 40, X da Lei nº 8.666/93, os critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários, fixando, previamente, os preços unitários máximos que a Administração se propõe a pagar;

d) proceder a correção, aplicando-se os índices de fls. 113/114 do anexo. 83, dos preços dos itens fornecidos nas tabelas de fls. 115/135 do anexo. 83, cujos quantitativos ainda não foram pagos, e também dos itens constantes na tabela de fls. 138/139 do anexo. 83, pelos índices constantes à fl. 137, abatendo-se os valores já pagos das próximas faturas, encaminhando, também demonstrativo a este Tribunal dando conta do cumprimento dessas determinações;

*e) ao proceder a inclusão de itens novos por meio de termos aditivos, **sempre** realize pesquisa de mercado, não aceitando cotações apresentadas **apenas** pela empresa responsável pela obra;*

f) acompanhar a evolução da recuperação das manchas constatadas nos revestimentos de granito das obras do Aeroporto, e somente atestar o recebimento definitivo da obra após o completo desaparecimento das manchas, ou caso as manchas remanescentes não desapareçam, determinar à Contratada a substituição das peças defeituosas;

g) remeter toda a documentação comprobatória do aditamento ao Contrato nº 103.00, firmado com a COELBA, tão logo seja implementado, sob pena de imputação de débito sobre a duplicidade da contratação de serviços de iluminação e instalação de pára-raios;

h) ao proceder a novas contratações de concreto pré-moldado, que o faça explicitando claramente se os serviços de fôrma e armação deverão ou não estar inclusos no preço do concreto acabado.

11.3 Fixar, com fundamento nos arts. 71, inciso IX e 37, caput*, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei nº 8.443/92 e como art. 195 do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Presidente da INFRAERO adote as seguintes providências com vistas ao exato cumprimento dos artigos 3º,* caput*, 6º, inciso IX, 7º, inciso I, 58, § 2º, da Lei nº 8.666/93:*

a) efetivar a anulação de todos os 8 (oito) Termos Aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 (Primeiro, Segundo, Terceiro, Quarto, Quinto, Sexto, Sétimo e Oitavo Termo Aditivo) celebrado até o momento com a Construtora OAS Ltda., em virtude da ausência de motivação para sua celebração, da descaracterização do Projeto Básico por meio dos sucessivos aditivos, e dos prejuízos para a Administração dele decorrentes, resultantes do desequilíbrio econômico do Contrato ocorrido com a retirada de inúmeros itens com preços muito inferiores aos dos participantes da Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/97, do acréscimo de quantidades em serviços cotados com preços superiores aos dos demais concorrentes, e da inclusão de inúmeros novos itens com sobrepreço, adotando as medidas necessárias para a celebração dos indispensáveis Termos Aditivos, consignando a alteração dos preços dos serviços relacionados na tabela a seguir, de acordo com os respectivos valores de custo indicados, os quais deverão ser acrescidos do BDI contratual de 35,02%, para vigorar nos quantitativos apontados como ainda não executados na 35ª medição da obra:

Descrição (*)	**Preço Atual (R$)**	**Preço Repactuado (R$)**
Armaduras	1,89	1,34
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	83,04	62,93
Pavimento rígido em concreto de cimento Portland	186,76	109,06

Tapume De Madeirit	42,00	12,86
Concreto Moldado in Loco fck > 25 Mpa	194,16	134,22
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	129,98	95,36
Pavimento asfáltico em CBUQ	132,23	109,72
Escavação mecanizada de valas de drenagem de 2,0 m a 4,0 m de profundidade.	3,02	1,90
Concreto fck=15 Mpa	146,14	126,31
Fornecimento e Assentamento de Revestimento em Wall Cap, Composto de 100% Alumínio, Espessura 1,5mm, Usando Estrutura de Suporte em Alumínio	135,00	109,00
Concreto fck=20 Mpa.	155,70	102,90
Escavação mecanizada de valas de drenagem até 2,0 m de profundidade	2,50	1,47
Compactação de aterros com areia proveniente das escavações	0,66	0,58
Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm	9,32	6,85
Vidro laminado p/ Structural Glazing, esp. 10mm (6+4mm)	122,75	99,48
Colmeias metálicas em aço zincado com pintura eletrostática, dimensões 62,2 x 62,2 cm, com isolamento acústico.	99,94	81,08
Dutos circulares/ovais em chapa de aço galvanizado # 24	4,88	3,90
Granito espessura 2cm, acabamento polido e lustrado	104,96	100,03

(*) Foram omitidos os códigos de cada item, pois esta planilha representa a consolidação das quantidades dos serviços, que estão distribuídos pelas diversas etapas (localização) da planilha geral

b) Uma vez cumpridas as determinações contidas na letra "a" supra, limitar ao mínimo indispensável os aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, e caso esses aditivos sejam indispensáveis, efetuá-los somente dentro dos limites legais e após exaustivos estudos e pesquisa de preços, encaminhando ao TCU, de imediato, documentos contendo os respectivos estudos detalhados da composição de custos unitária analítica desses eventuais novos itens, acompanhados de comprovação de pesquisa de mercado e de que os estudos conduziram à solução mais vantajosa para a Administração.

11.4 Com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92, converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, para fins de citação dos responsáveis, em face dos fatos a seguir arrolados:

*11.4.1 Sejam citados solidariamente nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os responsáveis abaixo discriminados e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o fato de não ter sido feita a devida correção pelo índice da coluna 51 da FGV (INCC) quando da contratação de itens novos nos aditivos, conforme apontado nos subitens 8.11 a 8.11.6 do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento:*

Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini	R$ 734.134,79

João Alcides do Nascimento	
Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini Mário Brito Risuenho	R$ 713.912,36
Fernando Perrone Nelson Vitalli Pazzini Antônio Lima Filho	R$ 562.926,94
Fernando Perrone Antônio Carlos Alvarez Justi Antônio Lima Filho	R$ 349.424,00

*11.4.2 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os responsáveis abaixo discriminados e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o fato de terem contratado itens cujos preços unitários foram superiores às cotações realizadas, conforme apontado nos subitens 8.12 a 8.12.3 do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento:*

Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 782,63
Fernando Perrone Nelson Vitalli Pazzini Antônio Lima Filho	R$ 95.472,25

*11.4.3 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo Aditivo); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o pagamento indevido de serviços na rubrica Canteiro de Obras, conforme apontado nos subitens 8.9.2 a 8.9.7 do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 637.696,03 (seiscentos e trinta e sete mil, seiscentos e noventa e seis reais e três centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.*

*11.4.4 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável*

pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo); ***Antônio Carlos Alvarez Justi****, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo Aditivo); e* ***Antônio Lima Filho****, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas à irregularidade praticada quando da contratação da complementação dos projetos executivos, que resultou num prejuízo ao Erário de* ***R$ 3.523.056,42*** *(três milhões, quinhentos e vinte e três mil, cinqüenta e seis reais, quarenta e dois centavos), até o Oitavo Aditamento, em virtude de má gestão e ato antieconômico (subitens 7.5 a 7.5.3.2,* ***cópia anexa****), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.*

11.4.5 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os signatários do Contrato nº 103.00 pela INFRAERO, Srs. ***Fernando Perrone*** *(Presidente) e* ***Antônio Carlos Alvarez Justi*** *(Diretor de Engenharia e Manutenção) e a Companhia de Eletricidade da Bahia - COELBA, nas pessoas de seus representantes legais, de acordo com o que prescreve o art. 25, §2º da Lei nº 8.666/93, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas ao sobrepreço na contratação da construção da subestação principal, que resultou num prejuízo ao Erário de* ***R$ 593.757,96*** *(quinhentos e noventa e três mil, setecentos e cinqüenta e sete reais, noventa e seis centavos), até o Oitavo Aditamento (subitens 7.9 a 7.9.3.1,* ***cópia anexa****), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.*

11.4.6 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. ***João Alcides do Nascimento****, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015);* ***Eduardo Bogalho Pettengill****, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo);* ***Mário Brito Risuenho****, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento);* ***Nelson Vitalli Pazzini****, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo); e as empresas Construtora OAS Ltda. e TECNOSOLO – Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas à não comprovação da alteração de quantitativos do item 03.02.000.00.00 – Estruturas de Concreto do Contrato nº 065-EG/98-0015, que representa para o Erário um prejuízo causado por má gestão e ato antieconômico de* ***R$ 5.551.787,48*** *(cinco milhões, quinhentos e cinqüenta e um mil, setecentos e oitenta e sete reais, quarenta e oito centavos), no quinto e sexto Aditamentos (subitens 7.11.2.1.6 a 7.11.2.1.7.11,* ***cópia anexa****), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.*

11.4.7 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os Srs. ***João Alcides do Nascimento****, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015);* ***Eduardo Bogalho Pettengill****, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo);* ***Mário Brito Risuenho****, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento);* ***Nelson Vitalli Pazzini****, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo);* ***Fernando Perrone****, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo);* ***Antônio Carlos Alvarez Justi****, Diretor de Engenharia e Manutenção Presidente (responsável pela assinatura do Oitavo Termo Aditivo); e* ***Antônio Lima Filho****, Diretor de Financeiro Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para*

*que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para justificar porque o preço do Edifício Garagem, no referido Contrato, até o Oitavo Aditamento, tenha atingido R$ 11.139.449,45, quando, conforme o documento da INFRAERO, "PROJETOS DO EDIFÍCIO GARAGEM – ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS", datado de 25/05/99, o valor estimado da obra era de R$ 6.000.000,00, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 4.471.051,53 (quatro milhões, quatrocentos e setenta e um mil, cinqüenta e um reais e cinqüenta e três centavos - diferença entre o montante acumulado até a 35ª Medição – R$ 10.471.051,53 e o supracitado valor de R$ 6.000.000,00), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento. Em suas alegações de defesa, os responsáveis devem esclarecer, **também**, os motivos para o superfaturamento dos seguintes serviços que contribuíram para o elevado valor em foco, e confirmam o superfaturamento global da edificação (subitens 7.14 a 7.14.4.1), conforme análise constante nos subitens do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**) relacionados no quadro a seguir:*

Serviço	Valor do débito c/ Ed. Garagem (R$)	Valor do débito s/ Ed. Garagem (R$)	Diferença a Justificar-R$	Subitens do Relatório de Auditoria
Armaduras (excluídas as utilizadas no concreto pré-moldado)	1.696.562,01	1.386.750,19	309.811,82	9.8.1
Armaduras (somente diferença de taxa)	312.097,93	0,00	312.097,93	9.8.3
Concreto Moldado *in-loco* fck> 25 Mpa (valor unitário R$ 194,16)	714.579,71	570.601,01	143.978,70	9.1 a 9.8.3
Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm.	191.498,56	112.578,23	78.920,33	9.1 a 9.8.3
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	580.820,68	580.195,09	625,59	9.8.2
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	268.432,09	267.302,59	1.129,50	9.8.2
Concreto pré-moldado, incluindo fôrmas e armaduras	677.918,09	348.781,64	329.136,45	7.11.2.1.1 a 7.11.2.1.4
Vigas metálicas principais e secundárias	857.568,78	0,00	857.568,78	7.12.2.9 a 7.12.2.12

*11.4.8 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo Aditivo); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo) e a empresa Construtora OAS Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa acerca da prática de sobrepreço em diversos itens da obra, assim como as outras irregularidades apontadas nos itens 9.1 a 9.8.3 do Relatório, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 11.419.603,48 (onze milhões,*

quatrocentos e dezenove mil, seiscentos e três reais e quarenta e oito centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.

11.4.9 Sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. ***João Alcides do Nascimento****, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 065-EG/98-0015);* ***Eduardo Bogalho Pettengill****, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo);* ***Mário Brito Risuenho****, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento);* ***Nelson Vitalli Pazzini****, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termo Aditivo);* ***Fernando Perrone****, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termo Aditivo); e* ***Antônio Lima Filho****, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo Termo Aditivo) e a empresa Construtora OAS Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa acerca da prática de sobrepreço na contratação do concreto pré-moldado, conforme tratado nos itens 7.11.2.1 a 7.11.2.1.4 do relatório, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 348.781,64 (trezentos e quarenta e oito mil, setecentos e oitenta e um reais, sessenta e quatro centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento.*

11.5 Determinar à SECEX/BA e à SECOB a análise das alegações de defesa a serem apresentadas pelos responsáveis, bem como o acompanhamento das demais determinações do TCU relativas às obras do Aeroporto Internacional de Salvador/BA;

11.6 Conforme orientação contida no requerimento apresentado pelo Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO SOUTO, aprovada na Sessão Plenária de 26/07/2000 (Ata nº 29/2000), informar as seguintes autoridades acerca dos indícios de irregularidade constatados na presente Inspeção, salientando que o Tribunal não se manifestou definitivamente sobre a matéria, adotando, se assim for julgado conveniente, as minutas de aviso acostadas na contracapa deste processo:

Exmo. Sr. Ministro da Defesa;

Senhor Secretário de Controle Interno do Ministério da Defesa.

11.7 Com fundamento na Decisão nº 832/2000 - TCU – Plenário (Sessão Ordinária de 04/10/2000, Ata nº 39/2000), encaminhar cópia do presente Relatório de Auditoria à 3ª SECEX, Unidade Técnica à qual está vinculada a INFRAERO, tendo em vista eventuais reflexos do presente processo nas contas daquela Empresa, e para subsidiar medidas preventivas em outras obras da mesma espécie, em obras em andamento em outros Aeroportos do país."

37. O Ministério Público, atendo à solicitação do Relator, manifestou-se nos termos do judicioso Parecer que abaixo transcrevo:

"Versa este feito sobre a fiscalização que vêm sendo promovida por este Tribunal de Contas da União para verificar os procedimentos realizados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero – referentes à licitação, à contratação e à execução das obras de modernização da infra-estrutura aeroportuária de Salvador/BA, para as quais foram destinados recursos previstos no convênio nº 34/98, firmado pela referida empresa com o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur –, e no convênio nº 020/97/0015, celebrado entre o Estado da Bahia e a Infraero, com a interveniência da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador – Conder.

As obras de modernização da infra-estrutura aeroportuária de Salvador já há algum tempo vêm sendo objeto de exame em trabalhos de fiscalização levados a cabo pelo TCU.

No período de 10 a 28.05.1999, a 3ª Secex abordou o assunto ao realizar auditoria abrangendo as áreas de licitações, contratos, obras e serviços de engenharia (TC-008.357/1999-4).

Entre 04 e 13.07.2000, a Secex-BA realizou levantamento de auditoria naquelas obras, uma vez que estas haviam sido incluídas no rol de trabalhos relativos ao ano de 2000 do Sistema de Fiscalização de Obras do Tribunal – Fiscobras. Os trabalhos desse levantamento de auditoria vêm sendo acompanhados neste TC-009.627/2000-8. No curso desse trabalho, foi necessário ainda que aquela unidade técnica, no período de 30.10.2000 a 23.11.2000, realizasse inspeção com vistas a suprir informações e esclarecer dúvidas apontadas no levantamento de auditoria.

Novo levantamento de auditoria foi realizado pela Secex-BA entre 28.05.2001 e 22.06.2001, uma vez que as obras de modernização da infra-estrutura aeroportuária de Salvador também foram incluídas no rol de trabalhos do Fiscobras referente a 2001. Esse último levantamento de auditoria foi acompanhado no TC-005.075/2001-2, que, levado à apreciação do Tribunal, deu ensejo a que se proferisse, na sessão realizada em 29.08.2001, a Decisão nº 659/2001–TCU–Plenário, nos seguintes termos:

"8.1 determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis que constitua Equipe de Auditoria composta por técnicos da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, que juntamente com a Equipe já designada na SECEX/BA, e sob a coordenação desta, adote os seguintes procedimentos para o exame deste processo e do TC-009.627/2000-8;

8.1.1 apresente relatório conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre a existência de dano ao erário, concentrando esforços nas questões já apontadas como indícios no Relatório de Levantamento existente nestes autos e naqueles juntados ao TC-009.627/2000-8;

8.1.2 em caso de prejuízo comprovado, encaminhar, imediatamente, o processo ao Relator com proposta de conversão em TCE e citação dos responsáveis;

(...)"

- II -

A equipe de auditoria designada para dar cumprimento ao que se determinou na supracitada decisão do TCU produziu o relatório constante das folhas 602 a 757, peça em que propõe ao Tribunal, com a anuência dos dirigentes da Secex-BA (folhas 749 a 758):

1) ***aplicar aos responsáveis, oportunamente, após a citação, caso acatada a proposta de conversão deste processo em tomada de contas especial, multa proporcional ao dano, devido às seguintes ocorrências, não elididas pelas justificativas apresentadas em atendimento à audiência promovida pelo Tribunal*** *(folha 746): "Subcontratação indevida"; "Coincidência nos valores dos três primeiros aditamentos, mesmo após a exclusão e inclusão de centenas de itens"; "Desvirtuamento da licitação e descaracterização do Projeto Básico"; "Descumprimento, no Contrato nº 065-EG/98-0015, dos limites de alteração contratual estatuído no art. 65, § 2º, da Lei nº 8.443/92"; "Itens com preços e/ou quantidades discrepantes: Concreto pré-moldado; Pontes de Embarque e Fornecimento e Instalação de Cabos Flexíveis para Instalação Elétrica e Comandos dos Equipamentos de Ar Condicionado"; "Contratação de itens de elevado valor sem licitação"; "Contratação sem licitação de diversas Unidades"; "Exclusão de itens cotados a preços muito inferiores aos dos concorrentes". Além disso, encaminhar o presente processo ao Ministério Público da União, no momento adequado, para que sejam adotadas as medidas necessárias ao processamento da sanção prevista no artigo 89 da Lei nº 8.666/93, em razão da contratação com inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei;*

2) ***encaminhar as seguintes determinações à Infraero:***

a) realizar o estorno do ressarcimento realizado indevidamente em favor da empresa com recursos do Convênio nº 34/98, firmado a Embratur, no valor de R$ 164.944,93;

adotar as seguintes medidas operacionais na execução financeira do referido convênio: na quitação das medições das contratadas, transferir o valor correspondente para a conta específica do convênio, realizando os pagamentos a partir desta; incluir, em cada prestação de contas, os extratos bancários da conta movimento e da conta específica do convênio, com a abrangência de período necessária, bem como de documento confirmando os valores das taxas de aplicação utilizadas;

adotar nos editais de licitação os critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários, fixando, previamente, os preços unitários máximos que a Administração se propõe a pagar (inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/93);

proceder à correção dos preços dos itens relacionados nas tabelas de folhas 115 a 135 do anexo 83 com a aplicação dos índices de folhas 113 e 114 do mesmo anexo, e à correção dos preços dos itens relacionados na tabela de folhas 138 e 139 do anexo. 83 com aplicação dos índices constantes da folha 137 do mesmo anexo, abatendo os valores já pagos a maior no

pagamento das próximas faturas e encaminhando demonstrativo a este Tribunal dando conta do cumprimento dessa determinação;

ao proceder à inclusão de itens novos por meio de termos aditivos, realizar pesquisa de mercado, não aceitando cotações apresentadas apenas pela empresa responsável pela obra;

dispensar maior cautela para atestar o recebimento de serviços de colocação de pisos;

remeter toda a documentação comprobatória do aditamento ao Contrato nº 103.00, firmado com a Coelba, tão logo seja implementado, sob pena de imputação de débito sobre a duplicidade da contratação de serviços de iluminação e instalação de pára-raios;

nas contratações de concreto pré-moldado, explicitar claramente se os serviços de fôrma e armação deverão ou não estar inclusos no preço do concreto acabado.

3) ***com fundamento nos artigos 71, inciso IX, e 37,*** **caput,** ***da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92, e com o artigo 195 do Regimento Interno do TCU, fixar prazo para que o presidente da Infraero proceda à anulação de todos os oito termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 celebrados com a Construtora OAS Ltda.,*** *em virtude da ausência de motivação para sua celebração, da descaracterização do projeto básico por meio dos sucessivos aditivos, e dos prejuízos para a Administração deles decorrentes, resultantes do desequilíbrio econômico do contrato ocorrido com a retirada de inúmeros itens com preços muito inferiores aos dos participantes da Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/97, do acréscimo de quantidades em serviços cotados com preços superiores aos dos demais concorrentes, e da inclusão de inúmeros novos itens com sobrepreço, adotando as medidas necessárias para a celebração dos indispensáveis termos aditivos, consignando a alteração dos preços dos serviços relacionados na tabela constante da folha 751, de acordo com os respectivos valores de custo indicados, os quais deverão ser acrescidos do BDI contratual de 35,02%, para vigorar nos quantitativos apontados como ainda não executados na 35ª medição da obra. Além disso, uma vez anulados os termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, determinar à Infraero que limite ao mínimo indispensável os aditivos ao referido contrato, celebrando-os somente dentro dos limites legais e após exaustivos estudos e pesquisa de preços, encaminhando ao TCU, de imediato, documentos contendo os respectivos estudos detalhados da composição de custos unitária analítica dos eventuais novos itens, acompanhados de comprovação de pesquisa de mercado e de que os estudos conduziram à solução mais vantajosa para a Administração;*

4) ***com fundamento no artigo 47 da Lei nº 8.443/92, converter o presente processo em tomada de contas especial, a fim de que sejam citados os responsáveis a seguir relacionados, para que apresentem suas alegações de defesa ou comprovem perante o Tribunal o recolhimento aos cofres públicos das respectivas quantias abaixo especificadas, relativas aos débitos que lhes são imputados, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04.01.2001 até a data do efetivo recolhimento****:*

a) quanto ao "fato de não ter sido feita a devida correção, pelo índice da coluna 51 da FGV (INCC), quando da contratação de itens novos nos aditivos, conforme apontado nos subitens 8.11 a 8.11.6 do Relatório de Auditoria":

a.1) Eduardo Bogalho Pettengill, Nelson Vitalli Pazzini, João Alcides do Nascimento e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 734.134,79****;*

a.2) Eduardo Bogalho Pettengill; Nelson Vitalli Pazzini; Mário Brito Risuenho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 713.912,36****;*

a.3) Fernando Perrone; Nelson Vitalli Pazzini; Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 562.926,94****;*

a.4) Fernando Perrone; Antônio Carlos Alvarez Justi; Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 349.424,00****;*

b) quanto ao "fato de terem contratado itens cujos preços unitários foram superiores às cotações realizadas, conforme apontado nos subitens 8.12 a 8.12.3 do Relatório de Auditoria":

b.1) Eduardo Bogalho Pettengill, Nelson Vitalli Pazzini, João Alcides do Nascimento e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 782,63****;*

b.3) Fernando Perrone, Nelson Vitalli Pazzini, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 95.472,25****;*

c) quanto ao "pagamento indevido de serviços na rubrica Canteiro de Obras, conforme apontado nos subitens 8.9.2 a 8.9.7 do Relatório de Auditoria", João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini, Fernando Perrone, Antônio Carlos Alvarez Justi, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda., solidariamente, pela quantia de ***R$ 637.696,03****;*

d) quanto à "irregularidade praticada quando da contratação da complementação dos projetos executivos, que resultou num prejuízo ao Erário de ***R$ 3.523.056,42*** *(...) até o Oitavo Aditamento, em virtude de má gestão e ato antieconômico (subitens 7.5 a 7.5.3.2)", João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini, Fernando Perrone, Antônio Carlos Alvarez Justi, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia correspondente ao referido prejuízo;*

e) quanto ao "sobrepreço na contratação da construção da subestação principal, que resultou num prejuízo ao Erário de ***R$ 593.757,96*** *(...) até o Oitavo Aditamento (subitens 7.9 a 7.9.3.1)", Fernando Perrone, Antônio Carlos Alvarez Justi e a Companhia de Eletricidade da Bahia – Coelba –, solidariamente, pela quantia correspondente ao referido prejuízo;*

f) quanto à "não comprovação da alteração de quantitativos do item 03.02.000.00.00 – Estruturas de Concreto do Contrato nº 065-EG/98-0015, que representa para o Erário um prejuízo causado por má gestão e ato antieconômico de ***R$ 5.551.787,48*** *(...) no quinto e sexto Aditamentos (subitens 7.11.2.1.6 a 7.11.2.1.7.11), João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini e as empresas Construtora OAS Ltda e Tecnosolo – Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais Ltda, solidariamente, pela quantia correspondente ao referido prejuízo;*

g) pelo fato de "o preço do Edifício Garagem, no referido Contrato [Contrato nº 065-EG/98-0015], até o Oitavo Aditamento, tenha atingido R$ 11.139.449,45, quando, conforme o documento da INFRAERO, "PROJETOS DO EDIFÍCIO GARAGEM – ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS", datado de 25/05/99, o valor estimado da obra era de R$ 6.000.000,00", João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini, Fernando Perrone, Antônio Carlos Alvarez Justi, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 4.471.051,53*** *("diferença entre o montante acumulado até a 35ª Medição – R$ 10.471.051,53 e o supracitado valor de R$ 6.000.000,00");*

h) quanto à "prática de sobrepreço em diversos itens da obra, assim como as outras irregularidades apontadas nos itens 9.1 a 9.8.3 do Relatório", João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini, Fernando Perrone, Antônio Carlos Alvarez Justi, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda., solidariamente, pela quantia de ***R$ 11.419.603,48****;*

i) quanto à "prática de sobrepreço na contratação do concreto pré-moldado, conforme tratado nos itens 7.11.2.1 a 7.11.2.1.4 do relatório", João Alcides do Nascimento, Eduardo Bogalho Pettengill, Mário Brito Risuenho, Nelson Vitalli Pazzini, Fernando Perrone, Antônio Lima Filho e a Construtora OAS Ltda, solidariamente, pela quantia de ***R$ 348.781,64****;*

5) determinar à Secex-BA e à Secob a análise das alegações de defesa a serem apresentadas pelos responsáveis, bem como o acompanhamento das demais determinações do TCU relativas às obras do Aeroporto Internacional de Salvador/BA;

6) conforme orientação contida no requerimento apresentado pelo Ministro Humberto Souto, aprovada na Sessão Plenária de 26.07.2000, informar ao Ministro da Defesa e ao Secretário de Controle Interno do Ministério da Defesa acerca dos indícios de irregularidade constatados neste trabalho de fiscalização, salientando que o Tribunal ainda não se manifestou definitivamente sobre a matéria;

7) com fundamento na Decisão nº 832/2000-TCU-Plenário, encaminhar cópia do presente relatório de auditoria à 3ª Secex, unidade técnica à qual está vinculada a Infraero, tendo em vista eventuais reflexos do presente processo nas contas daquela empresa, e para subsidiar medidas preventivas em outras obras da mesma espécie, em obras em andamento em outros aeroportos do país.

Honra-nos termos sido chamados por V.Exª. a opinar acerca de tão percuciente trabalho de fiscalização promovido por este Tribunal, em que se destaca a primazia técnica na realização da auditoria e na apresentação de seus resultados. Quanto à proposta formulada pela equipe auditora e corroborada pelos dirigentes da Secex-BA, manifestamos nossa anuência aos seus termos, mas, com as devidas vênias, e pelas razões que a seguir passaremos a aduzir, permitimo-nos sugerir ao Tribunal caminho diverso em relação a dois dos pontos delineados naquela proposição.

- IV -

O primeiro dos pontos sobre os quais manifestamos discordância em relação ao posicionamento da unidade técnica diz respeito à proposta dirigida ao Tribunal para que seja fixado prazo ao presidente da Infraero a fim de que se anulem todos os oito termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, celebrado entre aquela empresa e a Construtora OAS Ltda (item 11.3 da proposta de folhas 750 e 751). A equipe de auditoria apresenta como fundamento para essa proposição a ausência de motivação para a celebração dos aludidos aditivos. Afirma também a equipe que esses aditamentos descaracterizaram o projeto básico da obra e resultaram em prejuízos para a Administração.

Com efeito, os elementos constantes dos autos evidenciam robustos indícios de que os termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 acabaram por desfigurar seriamente a proposta apresentada pela Construtora OAS na realização da Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/97. Esses elementos provocam a forte suspeita de que, no presente caso, mais uma vez a Administração é envolvida num velho e já batido ardil na contratação de obras públicas. Essa armadilha costuma funcionar da seguinte maneira: determinada empreiteira, no afã de vencer uma licitação destinada à execução de obra, geralmente no regime de empreitada por preço global, cota alguns itens previstos no edital do certame a preços muito abaixo dos que são apresentados pelos demais licitantes, ao mesmo tempo em que cota outros itens a preços bem superiores aos oferecidos pelos concorrentes. Por conta dos preços cotados a menor – que chegam a ser impraticáveis, em grande parte dos casos –, acaba por vencer a licitação e firmar contrato com a Administração. Durante a execução da avença, porém, o contratado tudo faz para alterar o contrato original, propondo à Administração a formalização de sucessivos termos aditivos. Nossa experiência tem nos ensinado que é justamente nesse momento que se revela a má-fé do contratado: quase que invariavelmente, os termos aditivos propostos visam a aumentar justamente os quantitativos daqueles itens que, na licitação, foram cotados com preços bem superiores aos apresentados pelos demais licitantes. Infelizmente, também movidos pela má-fé, em conluio com a contratada, ou, em outros casos, devido a comportamento culposo, alguns gestores públicos têm assentido à formalização desses aditivos.

A equipe auditora relata evidências de que essa manobra ardilosa teria sido realizada na execução do Contrato nº 065-EG/98-0015. Afirma a equipe que, além do acréscimo de quantidades em serviços cotados com preços superiores aos dos demais concorrentes, os termos aditivos ao referido contrato contemplaram a inclusão de inúmeros novos itens, que não haviam sido previstos na licitação, ajustados a preços superiores aos praticados no mercado ("sobrepreço"). Lembra a equipe que, sobre o valor de todos esses acréscimos e essas inclusões, previu-se em contrato a incidência da taxa de 35,02% em favor da contratada, a título de BDI (benefícios e despesas indiretas).

Todavia, a despeito de tudo isso, entendemos que o assinalamento de prazo para que se promova a anulação dos termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 não se revela, por ora, a medida mais adequada a ser adotada pelo Tribunal de Contas da União.

Acima de tudo, não podemos olvidar que a ocorrência de uma manobra ardilosa na celebração e na execução do Contrato nº 065-EG/98-0015, e que tenha causado dano aos cofres públicos, ainda está no campo dos indícios. Ou seja, tudo indica ter ocorrido uma manobra fraudulenta na condução das obras de modernização da infra-estrutura aeroportuária de Salvador, mas o Tribunal ainda não conta com todos os elementos necessários a uma conclusão inequívoca nesse sentido. Por essa razão, a imediata anulação dos termos aditivos à referida avença

significaria, a nosso ver, prejulgamento dos principais pontos de discussão envolvidos neste processo. Isso porque as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria para propor a anulação dos termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015 têm relação direta com a maior parte dos débitos apontados pela mesma equipe e que deram ensejo à proposta de conversão deste processo em tomada de contas especial. Assim, anular, de pronto, aqueles aditivos, significaria admitir como certos os débitos apontados pela equipe auditora, antes mesmo que, no curso de um processo de tomada de contas especial, se instaurasse o contraditório acerca desses débitos e sem que se abrisse a possibilidade de ampla defesa a todos os responsáveis arrolados nos autos. As dívidas para com o erário não podem se tornar certas dessa forma, mas apenas com a decisão definitiva do Tribunal de Contas da União, que, além de dar a essas dívidas esse caráter de certeza, torna-as também líquidas (artigo 24 da Lei nº 8.443/92).

Contudo, ainda que não defendamos a anulação imediata dos termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, pelas razões que aqui estamos a expor, cumpre-nos lembrar que, caso o Tribunal decida por esse caminho, deverá atentar aos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede do mandado de segurança nº MS-23.550-DF, relatado pelo Ministro Marco Aurélio (DJ de 19.04.2001), em que se manifestou o entendimento de que, antes que o Tribunal de Contas da União decida assinalar prazo para a anulação de um ato ou de um contrato administrativo, assiste à empresa eventualmente prejudicada com essa decisão o direito de ser chamada a apresentar a defesa do ato ou do contrato que se pretende impugnar.

Por fim, sobre os motivos que levaram a equipe de auditoria a propor que o TCU assinalasse prazo aos responsáveis para que procedessem à anulação dos termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015, desde já manifestamos nosso posicionamento no sentido de que, restando configurado, após o deslinde da questão pelo Tribunal, que a Construtora OAS Ltda de fato envolveu-se numa manobra fraudulenta, nos moldes da que acima descrevemos, agindo de má-fé por ocasião do oferecimento de sua proposta na realização da Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBSV/97, bem como na celebração dos referidos aditamentos contratuais, caberá ao TCU de tudo dar ciência ao Ministro da Defesa, a fim de aquela autoridade, com esteio no que dispõem os artigo 87 e 88 da Lei nº 8.666/93, declare a inidoneidade da referida empresa para licitar ou contratar com a Administração Pública.

- V -

O outro ponto da proposição formulada no âmbito da unidade técnica sobre os quais temos objeções a fazer é o que diz respeito à identificação dos débitos que deram ensejo à proposta de instauração de tomada de contas especial.

Como vimos, todos os débitos apontados pela equipe auditora têm como data de referência 04.01.2001. Isso deve-se à metodologia utilizada pela equipe, cuja adoção foi justificada nos seguintes termos (folha 619):

"4.2.1 No tocante à data a partir da qual os débitos identificados devem ser corrigidos, em face de existirem, somente para o Contrato nº 065-EG/98-0015, dezenas de medições e pagamentos, para diversos serviços com sobrepreço, implicando enorme complexidade na determinação da parcela referente a cada uma das diversas datas de cada item, adotou-se a data do último pagamento efetuado até o término dos trabalhos de Auditoria, isto é, 04/01/2001 (ver TC-005.075/2001-2, Volume Principal, fl. 107, e Anexo 07, fls. 44 e 47). Destaque-se que o critério adotado é favorável aos responsáveis a serem citados, uma vez que, caso a identificação de todas as datas de pagamento relativas a todos os itens com sobrepreço apontados nos autos tivesse sido possível dentro do prazo desta Auditoria, o valor corrigido seria fatalmente maior, pois as atualizações monetárias e os juros seriam contados por períodos maiores. Saliente-se, por oportuno, que o referido critério é adotado pelo TCU em outros processos de Tomada de Contas Especial, como por exemplo os relativos a Royalties *de Petróleo, onde, não sendo possível determinar a data exata do pagamento, o TCU utiliza a data mais favorável ao responsável (último dia do mês ou do ano relativo ao débito)."*

Em que pesem os argumentos tecidos pela equipe de auditoria, entendemos ser inadequada a metodologia de que lançou mão. De acordo com o inciso III do artigo 4º da Instrução Normativa

TCU nº 13/96, que fixa normas sobre a instauração e a organização de processos de tomada de contas especial, o demonstrativo financeiro do débito, peça integrante da TCE, deve conter o valor original desse débito, sua origem e sua data de sua ocorrência, bem como as parcelas recolhidas, com as respectivas datas de recolhimento. No nosso pensar, não se pode esquivar dessa exigência normativa com a simples alegação de que a exata identificação do débito constitui tarefa complexa. Tampouco serve de justificativa para a adoção de uma metodologia que simplifica a apuração do débito o fato de serem os critérios dessa metodologia favoráveis aos responsáveis a serem citados. Como afirmou a própria equipe, o Tribunal apenas tem admitido essa simplificação conservadora, ou seja, que favorece os responsáveis envolvidos, em situações em que se revela impossível a determinação da exata data de ocorrência da origem do débito. Não é essa a situação, porém, que se nos apresenta neste caso concreto. Entendemos que os débitos apontados pela equipe de auditoria neste processo podem e devem ser identificados de forma precisa, ainda que essa tarefa aparente ser trabalhosa ou complexa.

Sugerimos, então, que Tribunal determine a realização de medida saneadora, com o fim de buscar da Infraero informações complementares que possibilitem a exata identificação de todos os débitos apontados pela equipe de auditoria. Pensamos que, com uma diligência ou – caso se entenda inadequada essa medida – com uma inspeção, o problema que aqui apontamos poderá ser afastado.

Todavia, é importante frisar que a adoção de nossa proposta de realização de prévia medida saneadora não obsta a que o Tribunal de Constas da União decida, desde já, pela conversão deste feito em tomada de contas especial, para que a unidade técnica promova a citação dos responsáveis assim que tiver em mãos as informações complementares que possibilitem a exata identificação de todos os débitos apontados pela equipe auditora.

- VI -

Estando este processo neste Ministério Público, deu entrada documento subscrito pelos Srs. José Carlos Fonseca e Walter Costa Porto, que, dizendo-se procuradores da Infraero, e alegando estar a referida empresa e seus dirigentes sofrendo cerceamento de defesa pelo fato de não terem sido ouvidos sobre as "novas imputações" constantes do "novo Relatório de Auditoria", solicitam a V.Exª. que "permita a audiência nos autos para, no prazo de 15 (quinze) dias contestar as tão equivocadas conclusões do novo Relatório" (folhas 766 e 767).

Os advogados alegam que o cerceamento de defesa é evidente, pois, já que a Infraero e seus dirigentes não puderam se opor às novas informações trazidas aos autos pela equipe de auditoria, temem que, aos olhos deste Ministério Público, essas novas informações sejam tidas como "não contestadas".

Uma vez que o documento firmado pelos Srs. José Carlos Fonseca e Walter Costa Porto toca diretamente na questão da atuação deste Ministério Público neste feito, sentimo-nos no dever de tecer algumas considerações acerca da solicitação formulada pelos referidos advogados.

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que o fato de a Infraero e seus dirigentes não terem ainda se pronunciado sobre as novas informações constantes do mais recente relatório de auditoria constante deste autos não significa, em absoluto, que este Ministério Público, ou mesmo o Tribunal de Contas da União, tenha essas informações como "não contestadas" e, em conseqüência disso, presuma-as verdadeiras. Parece-nos, em relação a essa questão, estar havendo confusão de conceitos e regras do processo civil com os adotados neste Tribunal. A contestação é meio de defesa previsto no Código de Processo Civil Brasileiro, o qual realmente dispõe que, em regra, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pelo autor e não impugnados pelo réu na contestação (artigo 302 do CPC). Há também no rito processual adotado no TCU, pautado principalmente na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92) e no seu Regimento Interno, regras que guardam certa analogia com o dispositivo previsto no artigo 302 do CPC. No entanto, essas regras somente são aplicáveis nos momentos processuais adequados, isto é, após a realização da audiência ou da citação do responsável determinada pelo Tribunal ou pelo Ministro-Relator do processo. Em outros termos, o Tribunal somente poderá presumir verdadeiros os fatos em relação aos quais o responsável se cala ao ser chamado a sobre eles se pronunciar, seja por meio de audiência, seja

por meio de citação. No rito processual adotado no TCU, o amplo direito de defesa pode ser exercido, pois, tanto na resposta dada pelo responsável em atendimento à audiência como na resposta dada para atender à citação.

Impende também esclarecer que, diferentemente do que estão a pensar os advogados da Infraero, não existe gradação de gravidade entre audiência e citação, e nem devem esses atos ser encarados como punições. Pelo contrário. Como dissemos, a audiência e a citação correspondem aos momentos processuais em que o TCU – ou o Ministro-Relator – abre ao responsável a possibilidade do exercício da ampla defesa. Além disso, também deve ficar claro que a audiência não pode ser entendida como um passo processual anterior à citação. Audiência e citação são atos distintos, aplicáveis a situações distintas. A audiência tem lugar para que o responsável apresente suas razões de justificativa acerca de irregularidade que não envolva débito quantificável. Se houver esse débito, realizar-se-á não a audiência, mas a citação do responsável, para que apresente suas alegações de defesa ou recolha aos cofres públicos quantia equivalente ao débito que lhe foi imputado. Importante ressaltar que a idéia defendida pelos advogados da Infraero, no sentido de que o responsável deve ser ouvido antes que seja citado, não encontra guarida nem mesmo nas normas dispostas no Código de Processo Civil Brasileiro, aplicáveis subsidiariamente aos processos que tramitam no Tribunal de Contas da União. Um membro do Poder Judiciário não deve antes ouvir o réu para só depois dessa medida mandar citá-lo. Assim decidiu sabiamente o legislador pátrio. E de outra maneira – pensamos – não poderia ser. Afinal, basta imaginarmos quão perniciosa seria para o bom andamento do processo a adoção dessa regra.

Repisamos que o débito de que se fala em uma citação não constitui ainda uma dívida líquida e certa para com o erário. Somente com o contraditório, que se abre com a citação, será possível ao Tribunal concluir, mediante decisão definitiva, não só sobre a certeza e a liquidez do débito, mas também sobre a responsabilidade pela sua causa. Dessa forma, a citação carrega apenas as informações referentes ao débito que foram levantadas até o momento da realização daquele ato, seja no curso de um processo de contas (ordinárias ou especiais), seja na realização de trabalhos de fiscalização (auditorias e inspeções).

A partir de tudo que acima dissemos, há que se concluir que não cabe a apresentação de peças de defesa antes da realização da citação, fase em que o débito ainda está sendo apurado. Somente quando o TCU ou o Ministro-Relator ordenam realizar a citação é que se manifesta a intenção do Estado de cobrar do responsável o suposto débito e puni-lo, se assim entender necessário. Somente aí se abre o contraditório. Assim, sob certos aspectos, a fase de apuração do débito, realizada, por exemplo, durante a realização de uma auditoria, como no presente caso, guarda certa analogia com o inquérito policial, fase inquisitória em que não é dado ao indiciado o direito ao contraditório, que poderá, no entanto, ser plenamente exercido na fase judicial do processo penal.

- VII -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propõe que o Tribunal acate a proposta formulada pela equipe de auditoria às folhas 749 a 757, corroborada pelos dirigentes da Secex-BA à folha 758, suprimindo-se, porém, pelas razões que acima aduzimos, o item 11.3 daquela proposição (folhas 750 e 751). Propõe ainda este representante do MPTCU que, sem prejuízo da imediata conversão deste processo em tomada de contas especial, para fins de realização das citações dos responsáveis, tal como proposto no item 11.4 do relatório de auditoria (folhas 752 a 756), determine, como medida preliminar à realização dessas citações, a realização de medida saneadora a fim de que sejam trazidos aos autos informações complementares que possibilitem a exata identificação de todos os débitos apontados pela equipe de auditoria."

É o Relatório.

II – VOTO

De pronto, esclareço aos nobres Pares que os novos fatos levantados pela Unidade Técnica, com a indicação dos débitos e respectivos responsáveis, exigem a conversão do presente processo em tomada de contas especial e a respectiva citação.

2. Portanto, as alegações de defesa e as razões de justificativa serão novamente examinadas em conjunto, de forma a permitir uma avaliação mais rigorosa da participação de cada um dos responsáveis na prática das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica e, por conseqüência, possibilitar uma melhor avaliação na individualização da pena, ou seja, aplicação da multa prevista no art. 57 (proporcional ao débito) ou a fixada no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/92.

3. Não obstante, cumpre registrar que as razões de justificativa foram apreciadas para fins de conversão deste processo em TCE, tendo sido acolhidos os fundamentos do Ministério Público e da Unidade Técnica. Note-se que o não acolhimento das razões de justificativa nesta oportunidade não trará qualquer prejuízo à defesa dos responsáveis, pois que serão amplamente examinadas em conjunto com as alegações de defesa, no momento oportuno. Proceder ao exame detalhado de todos os fatos neste momento constitui desperdício de esforços, que não contribuirá para a celeridade exigida pelo processo, sem que isso implique cerceamento de defesa.

4. Registre-se, ainda, que a conversão do processo em TCE não constitui pena, mas simples procedimento processual que dá início, no âmbito desta Corte, à fase do contraditório. Objetiva, portanto, apenas e tão-somente, chamar aos autos os responsáveis pelas possíveis irregularidades indicadas. Digo possíveis irregularidades, tendo em vista que, iniciada esta fase processual, poderão os responsáveis demonstrar a improcedência dos fatos ora narrados. Portanto, somente após um exame acurado das alegações de defesa serão afastadas as dúvidas sobre a procedência ou não das irregularidades noticiadas.

II

5. Passando ao exame dos fatos indicadores de prejuízos ao Erário, registro, novamente, que coloco-me de acordo com o Parecer do Ministério Público e, por conseqüência, em parte, com os Pareceres da Unidade Técnica, com as considerações que me permito a fazer.

6. Discordo, portanto, da proposta da SECEX/BA de nulidade dos termos aditivos, pois, como bem ressaltou o Ministério Público "não podemos olvidar que a ocorrência de uma manobra ardilosa na celebração e na execução do Contrato nº 065-EG/98-0015, e que tenha causado dano aos cofres públicos, ainda está no campo dos indícios. Ou seja, tudo indica ter ocorrido uma manobra fraudulenta na condução das obras ..., mas o Tribunal ainda não conta com todos os elementos necessários a uma conclusão inequívoca nesse sentido. Por essa razão, a imediata anulação dos termos aditivos à referida avença significaria, a nosso ver, prejulgamento dos principais pontos de discussão envolvidos neste processo".

7. É necessário, dessa forma, que se permita às partes envolvidas o exercício do direito ao contraditório e, vias de conseqüência, se observe o princípio constitucional da ampla defesa, como deliberou este Tribunal na Sessão de 17/10/2001, quando do exame do TC-003.034/2001-6 (Decisão nº 850/2001-Plenário), em observância ao entendimento do STF firmado no Mandado de Segurança nº 23.550-1 DISTRITO FEDERAL impetrado contra decisão desta Corte.

8. Dessa forma, além das citações, deve ser fixado prazo para que a Infraero, por intermédio de seu representante legal, manifeste-se a respeito das ilegalidades apontadas nos autos e seja esclarecido à empresa OAS que o não-acolhimento das alegações de defesa apresentadas poderá ensejar a fixação de prazo para o exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, podendo acarretar a nulidade do contrato e dos respectivos termos aditivos.

9. Concordo, ainda, com o entendimento defendido pelo Ministério Público no sentido de que se proceda a levantamento da data do efetivo pagamento das parcelas que causaram prejuízo ao Erário, pois, sabemos, tal procedimento terá impacto relevante no valor do débito a ser ressarcido, que, certamente, compensará o trabalho desenvolvido com esse objetivo, como reconhece a própria SECEX/BA.

III

10. Feitas essas considerações, registro que, pelos fundamentos apresentados, exceto pelas questões que suscitarei a seguir, compreendo procedentes as propostas formuladas pela Unidade Técnica, destacando a de conversão do processo em tomada de contas especial, pois as provas nos autos são suficientemente robustas para adoção desse procedimento, como se pode observar do relatório supra.

11. Observe-se, não existe explicação, pelo menos nesta oportunidade, para que os projetos básicos e executivos, inicialmente contratados e pagos pelo valor de R$ 1.214.741,43 junto às empresas CONCREMAT e ENGEVIX, que serviram inclusive para a realização da licitação, tenham sofrido acréscimos, como demonstra a Unidade Técnica, da ordem de R$ 3.523.056,42. Por oportuno, antes da realização da licitação, era esperada a complementação apenas do projeto executivo realizado pela empresa CONCREMAT, cuja estimativa de preço, com base em informações dessa mesma empresa, era da ordem de R$ 231.199,22. Pagou-se, como destaca a SECEX/BA, duas, ou quase três vezes, um objeto que já havia sido executado anteriormente.

12. Portanto, ainda que se diga que os projetos deveriam ser alterados inteiramente, é injustificável o pagamento inicialmente feito àquelas duas empresas pois os projetos desenvolvidos não serviram aos seus propósitos. Injustificáveis, ademais, os preços posteriormente contratados com a OAS, muito superiores àqueles firmados anteriormente com as empresas CONCREMAT e ENGEVIX. Com fundamento apenas nas provas até o momento produzidas, constata-se que a alteração do projeto inicialmente pactuado não foi realizada por razões de ordem técnica, mas sim para justificar os preços posteriormente cobrados pela OAS por aludidos projetos e a alteração dos quantitativos daqueles itens que eram do interesse da empreiteira.

IV

13. Não nos parece razoável, ainda, que sejam excluídos diversos itens do contrato inicialmente firmado com a OAS e, posteriormente, se contrate outras empresas para a realização dos mesmos serviços. Não se alegue que em razão da especialização tais serviços seriam melhor executados e com maior celeridade, pois, como demonstrou a Unidade Técnica, tais serviços só foram excluídos por não interessarem à empresa OAS, uma vez que os preços ofertados quando da licitação eram manifestamente irrisórios.

14. Obviamente que, se os preços fossem economicamente viáveis, a OAS teria subempreitado tais serviços, como rotineiramente faz qualquer empreiteira. Aliás, diversos itens que restaram no contrato, mas, como interessavam à OAS, foram subempreitados e sobre eles incidiu BDI de 35,02%. A título de exemplo vale lembrar a questão das pontes de embarque, adquiridas inclusive pela própria Infraero, e de outros equipamentos que a OAS não os produz, sem contar que subempreitou os serviços de elaboração de projeto com a empresa ENGEVIX que, diga-se, por oportuno, já havia realizado esse mesmo serviço, só que com preços muito abaixo daqueles cobrados pela OAS. De fato, pelo exame realizado pela SECEX/BA, em nenhum dos itens excluídos, a OAS obteria lucro ou se obtivesse seria irrisório, caso os subempreitasse.

15. No caso específico do item “Subestação Principal”, contratado com a COELBA, a permanência do mesmo no contrato firmado com a OAS seria prejuízo certo para essa empresa. Não tenho dúvida, com base nas provas inseridas aos autos até o momento, que esse foi o único motivo da exclusão do item do contrato firmado com a OAS e para que esta empresa aceitasse tal condição.

16. Diante do exposto, compreendo que a OAS deu causa ao prejuízo apurado no que diz respeito à contratação da empresa COELBA para a realização de serviços que lhe incumbia, pois só permitiu a exclusão do item pela certeza que tinha de que teria prejuízo. Nesse sentido, a empresa OAS concorreu diretamente para a existência do prejuízo suportado pela Infraero. A não ser que se demonstre que os preços da COELBA foram superfaturados, o que não o foi até o momento comprovado, pois os preços da OAS não servem como parâmetro visto serem irrisórios, compreendo, ao contrário do que defende a Unidade Técnica, que devem ser responsabilizados solidariamente a empresa OAS e os administradores da Infraero.

17. Contrariamente aos itens que a OAS não tinha interesse em executar, tendo em vista que apresentou preços irrisórios quando da licitação, existiam outros que a referida empresa não só tinha todo o interesse em realizá-los, pois estavam com sobrepreço manifesto, sendo superior, em alguns casos, a 50%, chegando até mesmo a 226%, como tinham, também, interesse em aumentar os quantitativos inicialmente pactuados, o que efetivamente ocorreu posteriormente. Tais itens mereceram especial atenção da equipe de inspeção.

18. De acordo com os levantamentos realizados, todos esses itens tiveram aumentos significativos nas quantidades inicialmente pactuadas. Além disso, no caso específico da substituição do revestimento do piso de carpete para granito, mais uma vez a OAS resolveu obter vantagem indevida, com a total passividade da Infraero e creio, também, da empresa contratada para fiscalizar a obra. Veja-se que foi pactuada a substituição do piso de carpete por placas de granito nas dimensões de 50x50cm x 2 cm de espessura. No entanto, os serviços foram executados com placas de 40x40 cm x 1,5 cm de espessura. Ocorre que, por ser padrão, o preço por m² do granito cortado no tamanho 40x40 cm é 40% mais barato do que o granito 50x50cm, sendo que essa diferença de preços não foi repactuada.

19. Os procedimentos adotados pelos administradores da Infraero e da OAS, como resta comprovado nos autos, desnaturou completamente o objeto pactuado, pois, com os ajustes realizados, mediante a exclusão de itens com preços irrisórios e a repactuação das quantidades dos itens com sobrepreços manifestos, a OAS ficaria apenas em 3º lugar na licitação. Esse procedimento provocou sério desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato inicialmente pactuado e trouxe, por conseqüência, prejuízos da ordem de R$ 12.199.865,37, sendo R$ 11.856.701,29 de diversos itens e R$ 343.164,08 de concreto Pré-moldado, quando comparado com os preços de mercado levantados pela SECEX/BA.

20. Registre-se, por oportuno, que não obstante concordar com a utilização pela Unidade Técnica da média dos preços ofertados pela 2ª e 3ª classificadas no procedimento licitatório e do preço de mercado como parâmetro para confirmar ou não os sobrepreços indicados nos autos, compreendo que devem ser utilizados, para fins de apuração do débito, os preços de mercado e não a média mencionada.

21. Utilizando-se dos preços de mercado como parâmetro e das demais informações produzidas pela Unidade Técnica, de acordo com tabela que anexei aos autos, o valor total do superfaturamento corresponde a R$ 11.856.701,29. Ocorre que, o item 17 ("Compactação de Aterros com areia proveniente das escavações"), não foi superfaturado. De acordo com a tabela elaborada pela SECEX/BA, o preço unitário ofertado pela OAS foi de R$ 0,66 e o preço de mercado levantado corresponde a R$ 0,65. Deve, portanto, ser abatido do valor mencionado o equivalente a R$ 20.622,75. Nesse sentido, entendo que o débito a ser atribuído aos responsáveis corresponde a R$ 11.836.078,54

22. Sobre o item "Concreto Pré-moldado", cumpre registrar que mereceu especial atenção da equipe de inspeção, pois, com sobrepreço manifesto, da ordem de 153%, teve o seu quantitativo aumentado em mais de 1600% e tendo em vista outros critérios de apuração dos débitos, a questão foi tratada de três formas diferentes de maneira a evitar dupla contagem.

23. Em razão do acima exposto, assiste razão à Unidade Técnica ao propor a responsabilização dos administradores da Infraero e da OAS.

24. Ainda sobre essa questão, cumpre lembrar que a Unidade Técnica propôs a repactuação dos itens não executados e que apresentaram sobrepreço. Discordo da proposta de repactuação, tendo em vista que esse procedimento constituiria prejulgamento da matéria. Neste caso, compreendo que a medida a ser adotada, com o objetivo de resguardar o Erário de possíveis prejuízos, seria fazer determinação à Infraero no sentido de que caso as obras, por determinação do Congresso Nacional, sejam retomadas, em caráter cautelar, somente efetue o pagamento dos itens, que apresentaram sobrepreço, pelos preço de mercado, até que o Tribunal delibere em definitivo sobre as questões tratadas nestes autos

VI

25. Não bastasse a falta de zelo na contratação de itens novos e na repactuação de quantitativos de outros itens, os administradores da Infraero não conseguiram apresentar justificativas para assinatura do 5º e 6º termos aditivos, pois, não obstante insistentes pedidos da equipe de inspeção, não foram apresentadas as memórias de cálculo que justificassem tais aumentos, motivo pelo qual propôs a impugnação de tais despesas, no valor total de R$ 5.551.787,48, sob o fundamento de que constitui ônus dos administradores públicos comprovar a regular a aplicação dos recursos públicos sob a sua gestão. Neste caso, aliás, acertada a proposta da Unidade Técnica no sentido de que seja citada, também, a empresa contratada para fiscalizar a obra, pois se tais serviços não foram realizados, entretanto foram pagos, essa responsabilidade deve a ela também ser atribuída.

26. Merece registro que, do total impugnado, R$ 1.587.980,07 corresponde de concreto pré-moldado 3.901 m³ e R$ 496.292,84 a 1.055.942,22 kg de armadura, os quais apresentaram superfaturamento. Nesse sentido, cumpre alertar aos responsáveis, quando da citação, que devem apresentar alegações de defesa tanto para as despesas impugnadas como para o superfaturamento demonstrado.

VII

27. Item que mereceu especial atenção, ainda, da equipe de inspeção foi também o edifício garagem, contratado sem o devido procedimento licitatório, que, estimado inicialmente em US$ 1,150,000.00 e posteriormente em R$ 6.000.000,00, foi contratado pela bagatela de R$ 11.139.449,45. Com o objetivo de confirmar o sobrepreço, a equipe procedeu ao exame de 5% dos itens dos projetos e constatou sobrepreço da ordem de R$ 2.033.269,10, o que veio confirmar as suspeitas inicialmente levantadas. Do total contratado, até a 35ª medição foi pago o equivalente a R$ 10.471.051,53. Portanto, acertada a conclusão da Unidade Técnica de que houve um prejuízo de R$ 4.471.051,53, que deve ser atribuído solidariamente aos administradores da OAS e da Infraero.

28. A respeito dessa irregularidade, cumpre destacar, também, que os responsáveis devem apresentar alegações de defesa para a questão como um todo e, em separado, para cada um dos itens questionados pela Unidade Técnica que serviram de parâmetro para demonstrar o superfaturamento, pois fazem parte daqueles itens de pouca relevância material no início do contrato, ainda que com sobrepreços manifestos, mas que, em razão da alteração de seus quantitativos, desequilibraram a equação econômico-financeira do contrato.

VIII

29. Incompreensível, ainda, que a Infraero tenha firmado termo aditivo repactuando o canteiro de obras, acarretando com esse procedimento maiores ônus para a administração e propiciando benefícios exclusivamente à contratada, como demonstrou a Unidade Técnica. Observe-se que era do conhecimento da contratada o local e as condições em que o canteiro de obra seria instalado. Portanto já havia assumido o ônus de executar o contrato com tais dificuldade. Se, posteriormente, a contratada constatou que deveria alterar o canteiro de obras para facilitar os seus trabalhos poderia até realizar as alterações desejadas, com a autorização da contratante, mas às sua expensas e não da Infraero que não iria auferir qualquer vantagem com essa alteração.

30. Injustificáveis, portanto, os preços acrescidos no item canteiro de obras e, por essa razão, devem ser acolhidas as conclusões da Unidade Técnica endossadas pelo Ministério Público.

IX

31. Registre-se, também, a irregularidade na contratação de itens novos, os quais foram contratados com preços muito acima das cotações realizadas pela própria empresa, sem qualquer justificativa posterior. Assiste razão, portanto, à Unidade Técnica e ao Ministério Público ao defender a citação da OAS e dos Administradores.

X

32. Constatou-se, outrossim, que os administradores da Infaero e da OAS propiciaram prejuízos àquela empresa, quando permitiram o reajustamento indevido de preços de serviços novos, incluídos mediante termos aditivos, caracterizado pela incidência integral do INCC (Coluna 51 da FGV) desde março de 1998 – data base da assinatura do contrato original -, sem que os novos preços contratados tenham sido deflacionados para aquela data base. Com o exemplo abaixo, o procedimento irregular adotado poderá ser melhor compreendido:

a) um certo bem foi contratado pelo valor de R$ 10.000,00, com previsão de reajuste anual pelo INCC, com data base fixada em março de 1998;

b) o INCC no período de março de 1998 a março de 1999 foi, por exemplo, de 5%;

c) em março de 1999 o contrato ainda tinha um saldo a pagar de R$ 7.000,00;

d) o saldo remanescente, em março de 1999, passou para R$ 7.350,00 (R$ 7.000,00 x 1,05), sendo que nesse mesmo mês o contrato foi repactuado, para a inclusão de item novo no valor de R$1.000,00, passando o valor total do contrato para R$ 8.350,00;

f) em julho de 1999 foram efetuados os seguintes pagamentos, em duas faturas, como é praxe no serviço público, uma no valor de R$ 2.000,00, sendo R$ 1.000,00 de itens antigos e R$ 1.000,00 relativo ao item novo, e outra fatura relativa ao reajuste, no caso de R$ 100,00, num total de R$ 2.100,00;

g) de acordo com a Unidade Técnica esse procedimento está incorreto, pois as duas faturas deveriam ter os seguintes valores:

I) uma no valor aproximado de R$ 1.952,38, sendo R$ 1.000,00 de itens antigos e R$ 952,38 relativo ao item novo deflacionado (R$ 1.000,00:1,05-deflator);

II) e a outra fatura, relativa ao reajuste, no valor de R$ 97,62 (R$ 1.952,38x0,05);

III) portanto, o valor total a ser pago seria R$ 2.050,00 (1952,38+97,62) e não R$ 2.100,00, o que propiciou, neste caso, um pagamento indevido no valor de R$ 50,00, que corresponde exatamente à incidência indevida do INCC do período de março98 a março/99 sobre o valor do item novo (R$ 1.000,00).

XI

33. No que se refere à sonegação de documentos, cumpre registrar que, apesar de ter sido autorizada, pelo então Relator, a audiência do Sr. Fernando Perrone sobre o assunto não foi realizada pela Unidade Técnica, motivo pelo qual compreendo que deve ser determinado à SECEX/BA que a realize na mesma oportunidade em que for promovida a citação do responsável.

XII

34. Cumpre registrar que a Procuradoria da República no Estado da Bahia, mediante o Ofício nº 259/2001-NTC/BA/CG, solicita esclarecimentos sobre o andamento do presente processo. Considerando o disposto no inciso II, art. 8º da Lei Complementar nº 75/93, no inciso I, alínea "b", art. 26 da Lei nº 8.625/93, na Cláusula Segunda do Convênio de Cooperação Técnica e Assistência Mútua, firmado entre este Tribunal e o Ministério Público Federal, em 14/11/95 e no art. 30 da Resolução TCU nº 036/95, entendo pertinente seja encaminhado cópia da decisão, do relatório e do voto que a fundamentam, bem como do relatório de inspeção de fls. 601/757.

35. Finalizando, pelos judiciosos fundamentos apresentados pelo Ministério Público, acolho *in totum*, as conclusões no sentido, em síntese, de que a fase do contraditório só se inicia após a determinação da audiência pelo Relator ou após a determinação, pelo Colegiado, da conversão do processo em TCE e citação dos responsáveis. Antes disso, as auditorias realizadas por esta Corte de Contas constituem simples levantamento dos fatos, à semelhança do inquérito policial, não cabendo, por conseguinte, o direito ao contraditório.

36. Apenas para esclarecer, a tomada de contas especial não constitui pré-julgamento das questões de fato e de direito. Em verdade a TCE serve, também, como simples instrumento

apuratório, podendo até mesmo ser arquivada ou julgada regular com quitação plena, de ofício, pelo Tribunal, sem que o responsável dela tome conhecimento. Impossível, portanto, o ingresso nos autos pelos interessados para apresentarem razões de justificativa ou alegações de defesa sobre fatos que o Tribunal não tenha se manifestado expressamente e tenha promovido a audiência ou a citação.

37. Note-se, por oportuno, que, não obstante entender que o presente processo deve ser convertido em tomada de contas especial e citados os responsáveis, este último procedimento só será adotado após a realização dos levantamentos das respectivas datas dos débitos. Faltam, portanto, elementos essenciais que permitam uma defesa definitiva pelos responsáveis e, por isso mesmo, não é possível aceitar alegações de defesa, pois que certamente seriam incompletas e exigiram a repetição de atos desnecessariamente. Repetindo, afirmo: só é permitido o ingresso aos autos para fins de apresentação de defesa após a autorização de audiência ou de citação dos responsáveis, pois que os trabalhos elaborados pelos Técnicos desta Corte, sem a apreciação do Relator e do Colegiado, não constitui peça de acusação.

38. Por derradeiro, alerto que a SECEX/BA, mais uma vez destaca a necessidade de se concluir a obra, tendo em vista a iminência de prejuízos que a paralisação possa ocasionar aos cofres públicos.

39. Registro ainda que, por proposta do ilustre Procurador-Geral, endossada pelo Exmo. Srs. Ministros Benjamin Zymller e Augusto Sherman, sob o fundamento de que são iminentes os prejuízos causados à Infraero pelos responsáveis, e considerando a necessidade de se assegurar a efetividade da presente TCE, o Colegiado compreendeu oportuna, e não me opus, a decretação de indisponibilidade dos bens da Construtora OAS Ltda, responsável pela execução do contrato de maior vulto.

Ante o exposto, colocando-me de acordo com a proposta da Unidade Técnica, com ajustes sugeridos pelo Ministério Público e com as correções que entendi necessárias, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001l

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

TC-009.627/2000-8
(Apensos: TC-005.075/2001-8 e TC-016.388/2000-7)

Embora eu concorde com a conclusão do eminente Relator no sentido da conversão do presente feito em TCE, com a citação dos agentes públicos e empresas que, em cognição não exauriente, se apresentam como responsáveis por danos ao patrimônio público, eu não posso me furtar a deixar consignada a minha divergência com relação a um dos argumentos articulados ao final do seu Voto.

Refiro-me aí a afirmação de que "*as auditorias realizadas por esta Corte de Contas constituem simples levantamento dos fatos, à semelhança do inquérito policial, não cabendo, por conseguinte, o direito ao contraditório*" (item XII do Voto).

É que precisamente essa noção foi enfrentada e rechaçada pelo Tribunal ao ensejo da apreciação dos recursos atinentes ao "Caso do TRT de São Paulo" que relatei (TC-001.025/1998-8, Acórdão nº 298/2000-Plenário, Ata 47/2000). Sustentava-se ali que, em razão dessa sua pretensa analogia com o inquérito policial, os processos de fiscalização teriam apenas um valor instrutório para um subseqüente processo de contas, onde, aí sim, após instaurado o contraditório, poderiam ser aplicadas sanções.

O Tribunal refutou semelhante entendimento, firmando ademais uma total diferenciação conceitual e procedimental entre processo de fiscalização e processo de contas.

Com efeito, na Constituição Federal e na Lei nº 8.443/92, a categoria "fiscalização" não tem a ver com um mero procedimento preliminar de investigação, inquisitorial, com valor apenas instrutório para um subseqüente procedimento onde se procede ao julgamento, análogo, como sustentado, ao inquérito policial. Essa conformação particular da Lei Orgânica deste Tribunal tem o seu fundamento na decisão consciente do Poder Constituinte que, no art. 71, inc. VIII, da Carta de 88, estremou os dois tipos de processos a ponto de distinguir as duas espécies de sanção que neles poderiam ser aplicadas, ao falar de multas "*em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas*".

Portanto, entre nós "fiscalização" diz respeito a um procedimento autônomo, a perseguir objeto distinto de um julgamento de contas, regulado por normas processuais específicas, e que, por expressa previsão constitucional (CF, art. 71, inc. VIII) e legal (Lei nº 8.443/92, art. 43, par. único), pode ser concluído com decisão de conteúdo sancionador em face de conduta antijurídica dos responsáveis.

Por essa razão, o procedimento atinente a um processo de fiscalização é distinto do procedimento atinente a um processo de contas. O primeiro é regulado nos arts. 41 a 47 da Lei nº 8.443/93, constituindo a Seção IV do Capítulo II do seu Título II, ao passo que o segundo é disciplinado por todo o Capítulo I do Título II da Lei nº 8.443/93.

Por força dessa disciplina, ao verificar ilegalidades em um processo de fiscalização, para este Tribunal se oferecem três possibilidades de encaminhamento, diante das quais não se poderá jamais decidir abstratamente, sem consideração à especificidade de cada caso: i) poderá o Tribunal aplicar já no processo de fiscalização a sanção prevista na Constituição e na lei, juntando em seguida o processo de fiscalização às contas para o exame nela dos reflexos de tais ilegalidades decorrentes; ii) poderá o Tribunal apenas determinar a juntada do processo de fiscalização às contas a que se referem, para, valorados os fatos apurados no conjunto dos atos de gestão, decidir, no processo de contas, pela aplicação ou não da multa; e iii) se as ilegalidades contatadas resultarem, ademais, em dano ao erário, poderá o Tribunal converter o processo de fiscalização em tomada de contas especial, como exigido no art. 47 da Lei nº 8.443/92, adotando quanto a sanção, consoante seja a gravidade dos fatos apurados, qualquer dessas duas possibilidades anteriores.

Precisamente essa última hipótese é o que agora se propõe seja a decisão do Tribunal, e eu entendo deva ser acolhido por este Plenário, principalmente por estar essa proposta na linha do que eu havia sugerido e foi acolhido pelo Ministro-Relator na Sessão de 29/08/2001, quando apreciamos anteriormente essa matéria.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

ADYLSON MOTTA
Ministro

DECISÃO Nº 879/2001 -TCU - Plenário

1. Processo TC-009.627/2000-8 c/ 83 volumes
Apenso: TC-005.075/2001-2 c/ 15 volumes, TC-016.388/2000-7
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Eduardo Bogalho Pettengill (ex-Presidente), Neson Vitalli Pazzini (ex-Diretor de Engenharia e Manutenção), João Alcides do Nascimento (ex-Diretor de Economia e Finanças), Mário Brito Risuenho (Diretor Comercial e Industrial), Fernando Perrone (Presidente), Antônio Lima Filho (Diretor Financeiro), Antônio Carlos Alvarez Justi (Diretor de Engenharia e Manutenção), Construtora OAS e Tecnosolo – Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais Ltda
4. Entidade: INFRAERO - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
7 Unidade Técnica: Secex/BA e SECOB
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 e no art. 197 do Regimento Interno,

converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, para fins de citação dos responsáveis, em face dos fatos a seguir arrolados:

8.1.1 sejam citados solidariamente nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os responsáveis abaixo discriminados e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o fato de não ter sido feita a devida correção pelo índice da coluna 51 da FGV (INCC) quando da contratação de itens novos nos aditivos, conforme apontado nos subitens 8.11 a 8.11.6 do Relatório de Auditoria, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento:

Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 734.134,79
Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini Mário Brito Risuenho	R$ 713.912,36
Fernando Perrone Nelson Vitalli Pazzini Antônio Lima Filho	R$ 562.926,94
Fernando Perrone Antônio Carlos Alvarez Justi Antônio Lima Filho	R$ 349.424,00

8.1.2 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os responsáveis abaixo discriminados e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o fato de terem contratado itens cujos preços unitários foram superiores às cotações realizadas, conforme apontado nos subitens 8.12 a 8.12.3 do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento:

Eduardo Bogalho Pettengill Nelson Vitalli Pazzini João Alcides do Nascimento	R$ 782,63
Fernando Perrone Nelson Vitalli Pazzini Antônio Lima Filho	R$ 95.485,56

8.1.3 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos Aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termos aditivos); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo aditivo); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para o pagamento indevido de serviços na rubrica Canteiro de Obras, conforme apontado nos subitens 8.9.2 a 8.9.7 do Relatório de Auditoria, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 637.696,03 (seiscentos e trinta e sete mil, seiscentos e noventa e seis reais e três centavos), atualizada

monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento;

8.1.4 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termos aditivos); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo aditivo); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas à irregularidade praticada quando da contratação da complementação dos projetos executivos, que resultou num prejuízo ao Erário de **R$ 3.523.056,42** (três milhões, quinhentos e vinte e três mil, cinqüenta e seis reais, quarenta e dois centavos), até o Oitavo Aditamento, em virtude de má gestão e ato antieconômico (subitens 7.5 a 7.5.3.2), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento;

8.1.5 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os signatários do Contrato nº 103.00 pela INFRAERO, Srs. **Fernando Perrone** (Presidente) e **Antônio Carlos Alvarez Justi** (Diretor de Engenharia e Manutenção) e a Construtora OAS Ltda, nas pessoas de seus representantes legais, de acordo com o que prescreve o art. 25, §2º da Lei nº 8.666/93, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas ao sobrepreço na contratação da construção da subestação principal, que resultou num prejuízo ao Erário de **R$ 593.757,96** (quinhentos e noventa e três mil, setecentos e cinqüenta e sete reais, noventa e seis centavos), até o Oitavo Aditamento (subitens 7.9 a 7.9.3.1), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, desde o dia 04/01/2001 até a data do efetivo recolhimento;

8.1.6 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termos aditivos); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); e as empresas Construtora OAS Ltda. e TECNOSOLO – Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa relativas à não comprovação da alteração de quantitativos do item 03.02.000.00.00 – Estruturas de Concreto do Contrato nº 065-EG/98-0015, que representa para o Erário um prejuízo causado por má gestão e ato antieconômico de **R$ 5.551.787,48** (cinco milhões, quinhentos e cinqüenta e um mil, setecentos e oitenta e sete reais, quarenta e oito centavos), no quinto e sexto Aditamentos (subitens 7.11.2.1.6 a 7.11.2.1.7.11, **cópia anexa**), ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, do valor desse prejuízo, atualizado monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento, alertando-os de que devem justificar, em separado, o superfaturamento nos pagamentos dos serviços relativos a 3.901 m³ de concreto pré-moldado x 407,07 (R$ 1.587.980,07) e a 1.055.942,22 kg de armadura x R$ 0,47 (R$496.292,22)

8.1.7 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, I do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termos aditivos); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção Presidente (responsável pela assinatura do Oitavo Termos aditivos); e **Antônio Lima Filho**, Diretor de Financeiro Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos) e a Construtora OAS Ltda., nas pessoas de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa para justificar porque o preço do Edifício Garagem, no referido Contrato, até o Oitavo Aditamento, tenha atingido R$ 11.139.449,45, quando, conforme o documento da INFRAERO, "PROJETOS DO EDIFÍCIO GARAGEM – ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS", datado de 25/05/99, o valor estimado da obra era de R$ 6.000.000,00, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 4.471.051,53 (quatro milhões, quatrocentos e setenta e um mil, cinqüenta e um reais e cinqüenta e três centavos - diferença entre o montante acumulado até a 35ª Medição – R$ 10.471.051,53 e o supracitado valor de R$ 6.000.000,00), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento, devendo em suas alegações de defesa, os responsáveis esclarecer, também, os motivos para o superfaturamento dos seguintes serviços que contribuíram para o elevado valor em foco, e confirmam o superfaturamento global da edificação (subitens 7.14 a 7.14.4.1), conforme análise constante nos subitens do Relatório de Auditoria (**cópia anexa**) relacionados no quadro a seguir:

Serviço	**Valor do débito c/ Ed. Garagem (R$)**	**Valor do débito s/ Ed. Garagem (R$)**	**Diferença a Justificar-R$**	**Subitens do Relatório de Auditoria**
Armaduras (excluídas as utilizadas no concreto pré-moldado)	1.696.562,01	1.386.750,19	309.811,82	9.8.1
Armaduras (somente diferença de taxa)	312.097,93	0,00	312.097,93	9.8.3
Concreto Moldado *in-loco* fck> 25 Mpa (valor unitário R$ 194,16)	714.579,71	570.601,01	143.978,70	9.1 a 9.8.3
Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm.	191.498,56	112.578,23	78.920,33	9.1 a 9.8.3
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	580.820,68	580.195,09	625,59	9.8.2
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	268.432,09	267.302,59	1.129,50	9.8.2
Concreto pré-moldado, incluindo fôrmas e armaduras	677.918,09	348.781,64	329.136,45	7.11.2.1.1 a 7.11.2.1.4
Vigas metálicas principais e secundárias	857.568,78	0,00	857.568,78	7.12.2.9 a 7.12.2.12

8.1.8 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da

assinatura do Primeiro ao Sexto Termos aditivos); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos); **Antônio Carlos Alvarez Justi**, Diretor de Engenharia e Manutenção (responsável pela assinatura do Oitavo Termo Aditivo); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos) e a empresa Construtora OAS Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa acerca da prática de sobrepreço em diversos itens da obra, assim como as outras irregularidades apontadas nos itens 9.1 a 9.8.3 do Relatório, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 11.836.078,54 (onze milhões, oitocentos e trinta e seis mil, setenta e oito reais e cinqüenta e quatro centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento;

8.1.9 sejam citados solidariamente, nos termos dos artigos 10, §1º e 12, I e II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II do Regimento Interno, os Srs. **João Alcides do Nascimento**, ex-Diretor de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Quinto Termos aditivos ao Contrato nº 065-EG/98-0015); **Eduardo Bogalho Pettengill**, ex-Presidente (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sexto Termo Aditivo); **Mário Brito Risuenho**, Diretor Comercial e Industrial, no exercício da Diretoria de Economia e Finanças (por ocasião da assinatura do Sexto Aditamento); **Nelson Vitalli Pazzini**, ex-Diretor de Engenharia e Manutenção (por ocasião da assinatura do Primeiro ao Sétimo Termos aditivos); **Fernando Perrone**, Presidente (responsável pela assinatura do Sétimo e Oitavo Termos aditivos); e **Antônio Lima Filho**, Diretor Financeiro (responsável pela assinatura do Sétimo Termo Aditivo) e a empresa Construtora OAS Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresentem suas alegações de defesa acerca da prática de sobrepreço na contratação do concreto pré-moldado, conforme tratado nos itens 7.11.2.1 a 7.11.2.1.4 do relatório, ou comprovem junto ao Tribunal, o recolhimento, aos cofres do Tesouro Nacional, da quantia de R$ 343.164,08 (trezentos e quarenta e três mil, cento e sessenta e quatro reais e oito centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a contar das datas do efetivo pagamento até a data do efetivo recolhimento;

8.2 decretar, cautelarmente, pelo prazo de 01 (um) ano, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/92, a indisponibilidade de bens constantes do ativo permanente da empresa OAS LTDA, de valor correspondente a R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais);

8.3 determinar à 3ª SECEX que proceda ao levantamento de bens dos responsáveis necessários à implementação da medida constante do item anterior;

8.4 comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a implementação da medida constante do item 8.2 desta Decisão pode tornar desnecessária a prestação de garantias constantes do item 8.2 da Decisão nº 659/2001-Plenário deste Tribunal como requisito para a liberação de recursos orçamentários necessários à conclusão da obra objeto da presente auditoria;

8.5 determinar à SECEX/BA que:

8.5.1 promova diligência à Infraero, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, para que encaminhe toda a documentação, relativa aos pagamentos efetuados, que permitam a essa Secretaria apurar as datas efetivas dos débitos questionados nesta Decisão, devendo em seguida realizar a citação determinada;

8.5.2 encaminhe aos responsáveis, quando da citação, cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Inspeção de fls. 602/757;

8.5.3 com o auxílio da SECOB, proceda ao exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis;

8.5.4 esclareça à empresa OAS, quando da citação, que a rejeição de suas alegações de defesa poderá ensejar, além da imputação de débito e aplicação de multa, a fixação de prazo por este Tribunal, nos termos do Art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, para o exato cumprimento da lei, podendo ensejar a nulidade do contrato, tendo em vista que as alterações do contrato nº 065-EG/98-0015, desnaturaram o objeto inicialmente licitado pela

Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBV/97;

8.5.5 realize a audiência do Sr. Fernando Perrone sobre os motivos da entrega fora do prazo de 7 (sete dias) fixado pelo Relator, para a entrega da documentação solicitada pela equipe de inspeção, por intermédio "do Ato de Requisição nº 06/00", devendo ser esclarecido que o não acolhimento das justificativas ensejará a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso, IV, da Lei nº 8443/92, nos limites fixados pelo art. 220 do Regimento Interno;

8.6 fixar o prazo de 15 (quinze) dias para a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, por intermédio de seu representante legal, apresente justificativas acerca da exclusão de itens e a inclusão de outros, mediante a assinatura de termos aditivos ao contrato nº 065-EG/98-0015, que terminou por desnaturar o objeto inicialmente licitado pela Concorrência Internacional nº 019/DADL/SBV/97, devendo ser esclarecido que o não acolhimento das justificativas poderá ensejar a fixação de prazo, nos termos do Art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, para o exato cumprimento da lei, podendo ensejar a nulidade do contrato e seus respectivos aditivos;

8.7 determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, que:

8.7.1 adote providência no sentido de reverter à conta-corrente do Convênio nº 34/98, firmado com o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR a quantia de R$ 164.944,93 (cento e sessenta e quatro mil, novecentos e quarenta e quatro reais, noventa e três centavos), tendo em vista as ocorrências analisadas nos subitens 7.13.1 a 7.13.1.2.7 do Relatório de Auditoria;

8.7.2 movimente os recursos dos convênios apenas em suas respectivas contas-correntes, abstendo-se, por conseqüência, de realizar qualquer pagamento que não a partir das aludidas contas;

8.7.3 inclua, em cada prestação de contas, os extratos bancários da conta movimento e da conta específica do Convênio, com a abrangência de período necessária;

8.7.4 adote em seus editais, em cumprimento do art. 40, X da Lei nº 8.666/93, os critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários, fixando, previamente, os preços unitários máximos que a Administração se propõe a pagar;

8.7.5 que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 15 dias a documentação comprobatória de assinatura de distrato dos serviços referentes ao sistema de Iluminação e de Pára-Raios que constavam do contrato firmado com a Coelba e já havia sido executado pela Construtora OAS;

8.7.6 ao proceder a inclusão de itens novos por meio de termos aditivos, sempre realize pesquisa de mercado, não aceitando cotações apresentadas apenas pela empresa responsável pela obra;

8.7.7 acompanhe a evolução da recuperação das manchas constatadas nos revestimentos de granito das obras do Aeroporto, e somente ateste o recebimento definitivo da obra após o completo desaparecimento das mesmas, e, caso as manchas remanescentes não desapareçam, determine à Contratada a substituição das peças defeituosas;

8.7.8 remeta toda a documentação comprobatória do aditamento ao Contrato nº 103.00, firmado com a COELBA, tão logo seja implementado, sob pena de imputação de débito sobre a duplicidade da contratação de serviços de iluminação e instalação de pára-raios;

8.7.9 ao proceder a novas contratações de concreto pré-moldado, que o faça explicitando claramente se os serviços de fôrma e armação deverão ou não estar inclusos no preço do concreto acabado;

8.7.10 caso as obras, por determinação do Congresso Nacional, sejam retomadas, em caráter cautelar, somente efetue o pagamento dos itens indicados na tabela abaixo pelos preços de mercado, até que o Tribunal delibere em definitivo sobre as questões tratadas nestes autos:

Descrição (*)	**Preço Atual (R$)**	**Preço de Mercado (R$)**
Armaduras	1,89	1,54
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor cinza	83,04	62,93
Pavimento rígido em concreto de cimento Portland	186,76	105,67

Descrição (*)	Preço Atual (R$)	Preço de Mercado (R$)
Tapume de Madeirit	42,00	15,84
Concreto Moldado in Loco fck > 25 Mpa	194,16	136,79
Placas de 50 x 50cm, espessura 2cm, acabamento polido. Cor branco, vermelho e preto	129,98	80,78
Pavimento asfáltico em CBUQ	132,23	80,06
Escavação mecanizada de valas de drenagem de 2,0 m a 4,0 m de profundidade.	3,02	2,02
Concreto fck=15 Mpa	146,14	118,81
Fornecimento e Assentamento de Revestimento em Wall Cap, Composto de 100% Alumínio, Espessura 1,5mm, Usando Estrutura de Suporte em Alumínio	135,00	109,00
Concreto fck=20 Mpa.	155,70	104,18
Escavação mecanizada de valas de drenagem até 2,0 m de profundidade	2,50	1,47
Colocação de malha quadrada de aço com 10x10 cm, d=6,0 mm	9,32	6,60
Vidro laminado p/ Structural Glazing, esp. 10mm (6+4mm)	122,75	115,48
Colmeias metálicas em aço zincado com pintura eletrostática, dimensões 62,2 x 62,2 cm, com isolamento acústico.	99,94	87,00
Dutos circulares/ovais em chapa de aço galvanizado # 24	4,88	3,99
Granito espessura 2cm, acabamento polido e lustrado	104,96	89,78

(*) Foram omitidos os códigos de cada item, pois esta planilha representa a consolidação das quantidades dos serviços, que estão distribuídos pelas diversas etapas (localização) da planilha geral

8.7.11 caso as obras não sejam retomadas, não efetue qualquer pagamento pendente à Construtora OAS e à empresa Tecnosolo-Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais Ltda, até determinação em contrário desta Corte;

8.7.12 caso as obras, por determinação do Congresso Nacional, sejam retomadas, cautelarmente, só proceda ao pagamento das faturas pendentes após a alteração na forma de pagamento de reajuste dos itens novos, incluídos mediante termos aditivos, uma vez que os reajustes estavam sendo realizados indevidamente, tendo em vista a incidência integral do INCC (Coluna 51 da FGV) desde março de 1998 – data base da assinatura do contrato original -, sem que os novos preços contratados tenham sido deflacionados para aquela data base;

8.8 encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Inspeção de fls. 601/757,

8.8.1 ao Exmo. Sr. Ministro da Defesa e ao Senhor Secretário de Controle Interno do Ministério da Defesa;

8.8.2 ao Procurador da República, Sr. Cláudio Alberto Gusmão Cunha, acompanhados dos respectivos documentos mencionados pela equipe no "corpo" do Relatório de Inspeção de fls. 601/757 que deram subsídio às suas conclusões;

8.8.3 à 3ª SECEX, Unidade Técnica a qual está vinculada a INFRAERO, tendo em vista eventuais reflexos do presente processo nas contas daquela Empresa, e para subsidiar medidas preventivas em outras obras da mesma espécie realizadas em outros Aeroportos do país;

8.8.4 ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Governo do Estado da Bahia e à INFRAERO;

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário
TC- 014.180/2000-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Municipal de Coari - AM
Responsáveis: Srs. Roberval Rodrigues da Silva e Sebastião Arruda Saldanha

Ementa: Auditoria. Recursos de convênios e royalties. Irregularidade. Conversão em tomada de contas especial. Citação. Audiência. Diligência.

Cuidam os presentes autos de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Coari - AM, com o objetivo de verificar a aplicação de recursos oriundos de royalties, referentes ao período de 1999 a julho/2000, e de convênios celebrados entre a mencionada Municipalidade e a União, nos exercícios de 1997 a 2000.

Adoto como relatório a bem lançada instrução sob a responsabilidade dos AFCEs Roberto Cavalcanti Krichanã da Silva e Alípio Reis Firmo Filho.

"

II – INTRODUÇÃO

Designados pela Portaria nº 53/SECEX/AM, de 11.09.2000, procedemos à auditoria na Prefeitura Municipal de Coari/AM, no período de 18 a 22 de setembro, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos oriundos de convênios celebrados com a União, bem como dos recursos transferidos a título de indenização pela exploração de petróleo e gás natural – royalties.

2. Os trabalhos abrangeram os principais convênios firmados com a Prefeitura de Coari/AM, nos exercícios de 1997 a 2000, e as despesas realizadas com recursos dos royalties, no período de janeiro de 1999 até julho/2000.

III – DOS CONVÊNIOS

3. Em consulta prévia ao SIAFI, verificou-se que, no período de 1997 a 2000, foram celebrados 13 convênios federais com a Prefeitura de Coari, dos quais selecionamos nove para exame, cujos valores eram mais significativos, a saber:

ANO	***Nº SIAFI***	***Nº Original***	***Órgão Concedente***	***Valor (R$)***
1997	*327474*	*140/97*	*Fundação Nacional de Saúde - DF*	*344.500,00*
1997	*338389*	*060/97*	*Super. da Z. F. de Manaus - SUFRAMA*	*547.830,00*
1998	*354839*	*44561/98*	*FNDE*	*48.100,00*
1998	*364529*	*2108/98*	*Fundação Nacional de Saúde - DF*	*85.000,00*
1999	*383701*	*034/99*	*Super. da Z. F. de Manaus - SUFRAMA*	*328.000,00*
1999	*386627*	*1132/99*	*Ministério da Saúde*	*41.400,00*

1999	*387381*	*1392/99*	*Fundação Nacional de Saúde*	*70.000,00*
1999	*387576*	*1389/99*	*Fundação Nacional de Saúde*	*325.800,00*
2000	*393208*	*029/00*	*Ministério da Defesa*	*37.152,81*

4. A seguir, passamos a relatar a situação observada em cada um dos convênios listados acima.

4.1 ***CONVÊNIO Nº 140/97****: firmado com a Fundação Nacional de Saúde - FNS em 31.10.1997, no valor total de R$ 378.950,00, sendo R$ 344.500,00 da União e R$ 34.450,00 a contrapartida da prefeitura, tinha por objeto a implementação de ações de controle da malária no município de Coari/AM, conforme o Plano de Trabalho integrante de seu instrumento (fls. 34/43). O prazo para prestação de contas registrado no SIAFI era 04.01.1999.*

4.1.1 De acordo com a documentação relativa ao convênio examinada na Prefeitura de Coari, a prestação de contas encaminhada à FNS, em 08.01.1999 (fls. 44/64), apresentou algumas pendências, justificadas pelo responsável através do Ofício nº 010/99-PMC-GP, de 10.02.1999 (fls. 55/58). No referido ofício são mencionadas as seguintes impropriedades/irregularidades e suas respectivas justificativas:

I) Pelo descumprimento do § 4º do art. 116, da Lei n° 8.666/93 e Subcláusula 3ª da Cláusula 3ª do Termo de Convênio em tela, bem como pela glosa da nota fiscal nº 000586, informou a Prefeitura que procederia à devolução dos valores devidamente corrigidos, totalizando R$ 41.275,60, cujo depósito na conta única da FNS ocorreria em 25.02.1999;

II) Com relação ao descumprimento da Cláusula 4ª do Convênio, foi informado que não foi aplicada a contrapartida no objeto pactuado, porém, foi aplicado o valor de R$ 38.010,58 em despesas de custeio – remuneração de serviços pessoais;

III) Pelo descumprimento da Cláusula 7ª do Convênio, que vedava a utilização dos recursos do convênio na contratação ou utilização de pessoal, a qualquer título, foi solicitado pela Prefeitura um prazo até 31.05.1999, para que fosse efetuada a devida devolução.

4.1.2 Foram apresentadas, ainda, outras justificativas relativas a falhas quanto a pagamentos efetuados com recursos do Convênio 140/97, bem como quanto à elaboração de Cartas Convites com prazo de apenas sete dias para devolução das propostas de preços, homologação, empenho e pagamento.

4.1.3 Verificamos, ainda, que, de acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeiro constante da prestação de contas do Convênio 140/97, não foram atingidas as metas programadas no item 4 do Plano de Trabalho, relativas à "Implementação das ações de Controle da Malária no Município" (fls. 51). Somente o primeiro item foi cumprido, até acima do programado, sendo os demais executados apenas parcialmente, conforme quadro abaixo:

Ações de Controle da Malária no ***Município de Coari/AM***	***Unidade***	***Programado no Período***	***Executado no período***	***% executado***
1- Acompanhamento entomológico	*localidade*	*02*	*194*	*+100%*
2- Exames microscópicos	*exame*	*65.500*	*27.395*	*41,8%*
3- Tratamento dos casos positivos	*pessoa*	*2.500*	*1.372*	*54,9%*
4- Busca ativa	*pessoa*	*15.000*	*11.737*	*78,2%*
5-Aplicação inseticida intradomiciliar	*prédio*	*4.250*	*160*	*3,76%*

4.1.4 Em função das pendências verificadas na prestação de contas do Convênio 140/97 e do não atingimento da maioria das metas pactuadas no seu Plano de Trabalho, entendemos ser necessária, além da audiência do responsável, a realização de diligência à Fundação Nacional de Saúde, para que sejam prestadas informações sobre a aprovação ou não das contas do convênio em tela.

4.2 ***CONVÊNIO Nº 060/97****: firmado com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA em 31.12.1997, no valor total de R$ 608.700,00, sendo R$ 547.830,00 da*

concedente e R$ 60.870,00 a contrapartida da prefeitura, tinha por objeto a execução do Projeto de "Infra-estrutura rural para melhoria e ampliação do sistema viário vicinal, viabilizando a aquisição dos seguintes equipamentos: 1 (um) trator de esteiras com potência mínima de 166HP, 1 (uma) pá-carregadeira com potência mínima de 118HP, 1(uma) retroescavadeira com potência mínima de 78HP, 2 (dois) caminhões com carroceria de madeira com potência mínima de 143HP e 2 (dois) caminhões basculantes com potência mínima de 143HP" (fls. 65/80).

4.2.1 Na documentação relativa ao convênio constam as notas fiscais referentes às aquisições das máquinas e equipamentos relacionados no Anexo VI da prestação de contas apresentada à SUFRAMA. Em visita à garagem da Secretaria de Obras da Prefeitura de Coari, pudemos constatar que os caminhões e máquinas foram adquiridos e estão servindo às obras executadas pela prefeitura. Em todos os equipamentos observados foi constatado que havia a identificação do órgão concedente (fotos nºs 1, 2 e 3, fls. 31/32 – vol. I). Só não nos foi possível fotografar o trator de esteiras, que se encontrava destacado para serviços em estrada vicinal de difícil acesso para pequenos veículos.

4.3 ***CONVÊNIO Nº 44.561/98****: celebrado com Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em 03.07.1998, no valor de R$ 48.000,00, tinha por objeto garantir, supletivamente, com recursos financeiros do Projeto Fundo de Fortalecimento da Escola 1 – FUNDESCOLA 1, a manutenção das escolas públicas municipais e municipalizadas que atendam mais de 20 alunos no ensino fundamental (fl. 81/102).*

4.3.1 Da análise da documentação do referido convênio, constatou-se que os recursos foram utilizados de acordo com as finalidades elencadas na Subcláusula Única da Cláusula Primeira do Convênio 44.561/98. A distribuição dos materiais adquiridos às escolas relacionas na prestação de contas foi verificada através das guias de entrega de material assinadas pelos diretores de cada unidade. Porém, não houve condições de atestar o recebimento dos materiais nas próprias escolas, face à exigüidade do tempo e ao fato de que a maioria das escolas, com exceção de duas, localizavam-se na zona rural do município, quase todas somente com acesso por via fluvial.

4.3.2 A mesma situação foi também verificada com relação às prestações de contas dos recursos repassados através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, relativas ao exercício de 1999. O PDDE, instituído pela MP nº 1.979, destina-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, exceto gastos com pessoal, necessários para a garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino. É um programa sucedâneo do FUNDESCOLA, destinado às mesmas finalidades e nos mesmos moldes deste. De acordo com o art. 2º da supracitada Medida Provisória, a transferência dos recursos do PNAE e PDDE passou a ser efetivada automaticamente pela Secretaria Executiva do FNDE, mediante depósito em conta específica, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

4.3.3 Face à limitação de tempo, verificou-se apenas a documentação relativa à distribuição do material adquirido com recursos do PDDE e dos alimentos do Programa Nacional de Merenda Escolar – PNAE, não se podendo constatar a efetiva entrada dos itens nas escolas destinatárias, pelas razões já expostas acima.

4.4 ***CONVÊNIO Nº 2.108/98****: celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 03.07.1998, no valor total de R$ 93.500,00, sendo R$ 85.000,00 da concedente e R$ 8.500,00 a contrapartida da convenente, teve por objeto a implantação de sistema de abastecimento d'água , conforme Plano de Trabalho (fls. 103/116).*

4.4.1 O objeto do Convênio 2.108/98, descrito no Anexo III de seu Plano de Trabalho, compreendia a construção de um poço tubular profundo de 80 metros e de um reservatório elevado com capacidade para 30.000 litros. De acordo com o contrato firmado com a firma Real Construções e Comércio Ltda., vencedora da licitação realizada por meio da Carta Convite nº 001/98, o poço com reservatório seria construído na Rua C do Bairro Amazonino Mendes (fls. 120/124). Em visita ao local indicado, constatamos que o mesmo foi concluído e está servindo ao abastecimento de água àquela comunidade (foto nº 4, fls. 32 – vol. I).

4.4.2 O valor contratado foi de R$ 92.940,00, sendo utilizados os R$ 85.000,00 repassados pelo concedente e mais a contrapartida no valor de R$ 7.940,00. De acordo com a

prestação de contas, foi pago ainda à construtora o valor resultante de aplicação financeira, de R$483,71, autorizado pela Fundação Nacional de Saúde, atendendo solicitação da Prefeitura de Coari (fls. 125/140).

4.4.3 A comparação do custo do poço artesiano objeto do presente convênio com o de outra obra semelhante realizada pela prefeitura com recursos de royalties, cuja empresa contratada é a mesma, leva-nos a concluir que houve superfaturamento do preço do sistema de abastecimento d'água implantado no Bairro Amazonino Mendes.

4.4.3.1 O contrato destinado à perfuração de poço artesiano no bairro Amazonino Mendes foi firmado em 15.12.1998, enquanto o outro contrato foi celebrado em 04.03.1999. Este último contrato, pago com recursos de royalties, destinava-se à construção de dois poços artesianos, nos bairros de Espírito Santo e Duque de Caxias, sendo cada poço orçado em R$17.052,50, e refere-se ao Convite nº 029/99-A – nota de empenho nº 824, de 04.03.99 (fls. 20/38 – vol. II).

4.4.3.2 O quadro abaixo apresenta um comparativo entre os itens das planilhas de custos da firma Real Construções e Comércio Ltda., sendo a primeira coluna relativa a perfuração de poço com recursos de royalties e a segunda referente ao poço custeado pelo Convênio 2.108/98:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 80 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	***Poço custeado com recursos de:***		***Diferença em***
	1-Royalties	***2-Convênio 2.108/98***	***percentual(%)***
1 – Serviços preliminares	*500,00*	*4.900,00*	*880%*
2 – Instalações provisórias	*190,00*	*1.210,00*	*537%*
3 – Perfuração	*5.680,00*	*25.840,00*	*355%*
4 – Filtro	*1.494,00*	*7.980,00*	*434%*
5 – Limpeza e desenvolvimento	*710,00*	*2.530,00*	*256%*
6 – Análise da água	*150,00*	*410,00*	*173%*
7 – Instalações	*2.708,00*	*7.590,00*	*180%*
8 – Painel de torneiras	*1.000,00*	*2.100,00*	*110%*
9 – Selo sanitário/tampão	*170,00*	*2.800,00*	*1.547%*
TOTAL (R$)	***12.602,00***	***55.360,00***	***339%***
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 42.758,00			

4.4.3.3 A única diferença entre os dois orçamentos era quanto ao reservatório: na obra do Convênio 2.108/98 foi construído um reservatório de concreto com capacidade para 30 mil litros d'água; na outra obra o reservatório constituía-se de caixa d'água de fibra de vidro de 5 mil litros, colocada sobre estrutura de concreto armado. Este serviço (item nº 10 das planilhas de orçamento) não foi considerado no quadro comparativo acima, assim como também não o foi o último item, referente à limpeza geral da obra com retirada de entulho.

4.4.3.4 Mesmo assim, verifica-se entre os itens dos orçamentos comparados uma elevação injustificada de custos da ordem de 339%, correspondendo a um acréscimo no valor de R$ 42.758,00. Considerando-se que o valor total pago à empresa Real Construções e Comércio Ltda. pelo poço financiado pelo convênio foi de R$ 93.423,71, constata-se que o preço total da obra sofreu superfaturamento de 84,39%.

4.5 ***CONVÊNIO Nº 047/99****: celebrado com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA em 06.12.1999, no valor total de R$ 344.400,00, sendo R$ 328.000,00 da concedente e R$ 16.400,00 a contrapartida da prefeitura, tinha por objeto a construção de uma feira coberta com área útil de 1.000 m², no município de Coari (fls. 141/150).*

4.5.1 A empresa contratada para a execução da obra foi a Alpha Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda., vencedora na Tomada de Preços nº 002/99. O valor contratado foi de R$ 345.287,04 (fls. 151/156). Conforme pudemos constatar em visita ao local, a obra da Feira Coberta encontra-se concluída e em pleno funcionamento (fotos nºs 5 e 6, fls. 33 – vol. I).

4.6 ***CONVÊNIO Nº 1.132/99****: firmado com o Ministério da Saúde em 28.12.1999, no valor total de R$ 46.000,00, sendo R$ 41.400,00 da União e R$ 4.600,00 a contrapartida do*

município, destinava-se à aquisição de unidade móvel, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS (fls. 157/165).

4.6.1 Os recursos foram utilizados para aquisição de uma ambulância fluvial, que de acordo com o Plano de Trabalho constituía-se de um barco de alumínio de 8 metros de comprimento com 2 metros de boca e 2 motores de até 40 HP, com capacidade para 4 passageiros e 2 pacientes em maca, com balão de oxigênio, suporte para soro e equipamento de primeiros socorros (fls. 166/173).

4.6.2 Em visita in loco, verificou-se que a ambulância fluvial foi adquirida, com as características previstas no plano de trabalho do convênio, exceto quanto aos motores, pois havia somente um de 115 HP. Entretanto, a potência deste supera a dos dois previstos. O prazo de vigência do Convênio encerra-se somente em 22.12.2000.

4.7 ***CONVÊNIO Nº 1.392/99****: celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 18.01.2000, no valor total de R$ 79.913,40, sendo R$ 70.000,00 da concedente e R$ 9.913,40 a contrapartida da convenente, tem por objeto a construção de dois reservatórios, dois poços artesianos, duas casas de bombas e chafariz. Os dois mini-sistemas de abastecimento de água seriam implantados nas comunidades de Saubinha e Pêra, constituindo-se de poço tubular profundo de 60 metros e reservatório de fibra de vidro com capacidade para 10 mil litros. A vigência do presente convênio é até 18.10.2000.*

4.7.1 As informações expostas acima foram extraídas do SIAFI (fls. 174/179), tendo em vista que, de acordo com informação do Secretário de Finanças, o Termo de Convênio encontrava-se na Representação da Prefeitura de Coari em Manaus. Entretanto, foi examinada a documentação relativa a licitação para contratação do objeto conveniado, cujas constatações serão comentadas mais adiante.

4.7.2 Em visita aos locais determinados no convênio, constatamos que o poço da comunidade de Saubinha já encontrava-se perfurado, restando apenas a finalização da construção da estrutura de concreto para colocação do reservatório, que já estava no local da obra, e a construção do chafariz com torneiras (foto nº 7, fls. 34 – vol. I).

4.7.2.1 Quanto ao poço do Bairro de Pêra, não havia sido ainda perfurado, havendo no local apenas o chafariz (torneiras) e a estrutura de suporte para o reservatório, os quais exibiam aparência de obra antiga e inacabada, pois não havia presença de entulhos na área e a estrutura do reservatório apresentava pintura desgastada. A água que saía das torneiras vinha de outro poço localizado próximo a este, através de encanamento provisoriamente colocado, de acordo com a informação do Engenheiro da Prefeitura. O estado da obra parece indicar que esta já havia sido iniciada e estaria aguardando recursos deste convênio para sua conclusão. (foto nº 8, fls. 34 – vol. I).

4.7.2.2 Em consulta ao SIAFI, em 17.10.2000, verificou-se que já foi liberado o valor total pelo concedente, em duas parcelas no valor de R$ 35.000,00 cada, sendo a primeira em 09.06.2000 e a última em 11.10.2000, portanto, após a execução do trabalho de auditoria na sede da Prefeitura de Coari (fls. 179).

4.7.3 Outra questão relevante é quanto ao custo desses dois poços artesianos. O valor total do convênio, incluindo a contrapartida da prefeitura, é de R$ 79.913,40, o que implicaria em dizer que cada poço custaria, em média, cerca de R$ 40.000,00. Ora, de acordo com o que já comentamos no item 4.4 supra, quanto ao Convênio nº 2.108/98, obra semelhante de perfuração de um poço artesiano de 80 metros de profundidade, com reservatório e chafariz de torneiras, foi realizada pela Prefeitura de Coari, com recursos de royalties, ao custo de R$ 17.052,50.

4.7.3.1 Outro poço também pago com recursos de royalties (Convite nº 097/99 – nota de empenho nº 2.409, de 02.07.99), perfurado pela mesma empresa, Real Construções e Comércio Ltda., custou à Prefeitura R$ 15.895,00, conforme contrato firmado em 02.07.1999 (fls. 01/11 – vol. II). Este último tinha profundidade de 60 metros, igual a dos poços do presente convênio, embora não constasse na planilha orçamentária a instalação de reservatório d'água.

4.7.3.2 De acordo com as planilhas apresentadas pela empresa Real Construções e Comércio Ltda., vencedora do Convite nº 002/2000, o preço de cada poço do presente convênio foi orçado em R$ 39.956,70, sendo R$ 28.196,89 referente ao orçamento para perfuração do poço de

60 metros e R$ 11.759,81 referente ao orçamento para construção do reservatório (fls. 193/204). O quadro abaixo apresenta uma comparação dos orçamentos dos poços do convênio em tela com o do poço citado no item supra, sem levar em conta o reservatório, não previsto neste último:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 60 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	***Poço custeado com recursos de:***		***Diferença em***
	1- Royalties	***2- Convênio 1.392/99***	***percentual(%)***
1 – Serviços preliminares	*750,00*	*1.200,00*	*60%*
2 – Instalações provisórias	*240,00*	*600,00*	*150%*
3 – Perfuração	*5.840,00*	*14.240,00*	*144%*
4 – Filtro	*1.794,00*	*5.550,00*	*209%*
5 – Limpeza e desenvolvimento	*1.030,00*	*830,00*	*- 19%*
6 – Análise da água	*200,00*	*200,00*	*0%*
7 – Instalações	*4.416,00*	*4.251,89*	*- 4%*
8 – Painel de torneiras	*1.200,00*	*1.000,00*	*- 17%*
9 – Selo sanitário/tampão	*205,00*	*205,00*	*0%*
10 – Serviços finais	*220,00*	*120,00*	*- 45%*
TOTAL (R$)	***15.895,00***	***28.196,89***	***77,39%***
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 12.301,89			

4.7.3.3 Observa-se entre os itens dos orçamentos comparados uma diferença de custos da ordem de 77,39%, correspondendo a um acréscimo no valor de R$ 12.301,89 em cada poço. Considerando-se que o valor total do contrato firmado com a empresa Real Construções e Comércio Ltda., em 20.06.2000, era de R$ 79.913,40, verifica-se que as obras dos dois poços artesianos foram contratadas com sobrepreço de R$ 24.603,78 (fls. 180/192).

4.7.4 As constatações alcançadas através do exame dos convênios celebrados com a Fundação Nacional de Saúde – FNS, destinados à perfuração de poços artesianos, indicam que tais recursos têm sido mal aplicados, tanto do ponto de vista econômico, haja vista as evidências de superfaturamento verificadas neste convênio e no Convênio nº 2.108/98, já comentado anteriormente, quanto do ponto de vista técnico, pois tal sistema não garante a distribuição de água às residências, obrigando a população a ir buscar o líquido vital nas torneiras instaladas à frente de cada poço. Alguns poços são transformados em verdadeiras lavanderias comunitárias, como se pode verificar nas fotos colhidas no local (foto nº 4, fls. 32 – vol. I).

4.7.5 A solução definitiva será a ampliação da rede de distribuição de água e de esgoto, que deverá ser financiada com recursos do Programa de Ação Social em Saneamento, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, cujo Plano de Trabalho já foi apresentado pela Prefeitura de Coari, em 31.03.2000, tendo sido, inclusive, realizada a licitação para a contratação das obras (fls. 205/209).

4.7.6 Outrossim, considerando que já estão devidamente quantificados os débitos deste Convênio nº 1.392/99 (item 4.7.3.3 supra) e do Convênio nº 2.108/98 (item 4.4.3.4 deste relatório), propomos a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial para fins de citação do Sr. Prefeito do Município de Coari, Sr. Roberval Rodrigues da Silva pelos valores irregularmente aplicados, nos termos dispostos no inciso IV do art. 31, da IN-TCU nº 009/95.

4.8 ***CONVÊNIO Nº 1.389/99****: firmado com a Fundação Nacional de Saúde em 19.01.2000, no valor total de R$ 362.000,00, sendo R$ 325.800,00 da concedente e R$ 36.200,00 a contrapartida da convenente, tem por objeto o manejo ambiental para eliminação de criadouros do mosquito transmissor da malária, compreendendo os seguintes itens: 1 – construção de galeria em concreto armado; 2 – travessia/ obra de arte e; 3 – intervenção: aquisição, assentamento, enrocamento e reaterro de bueiro. O seu prazo de vigência é até 13.12.2000.*

4.8.1 Da mesma forma que no convênio anterior, o Termo de Convênio não se encontrava na sede da Prefeitura, sendo examinada apenas a documentação referente à licitação realizada para contratação das obras e serviços. As informações relativas ao convênio foram

extraídas do SIAFI, onde, em consulta realizada em 17.10.2000, verificou-se que foi liberado até o momento a parcela de R$ 81.450,00, em 14.06.2000 (fls. 01/05- Vol. I).

4.8.2 Através do Convite nº 001/2000, foi escolhida a empresa Real Construções e Comércio Ltda., contratada para execução de serviços de manejo ambiental para eliminação de criadouros de mosquito transmissor da malária, compreendendo os trabalhos de retificação, drenagem e limpeza das margens dos igarapés do Espírito Santo, Nambu, Ceam, Urucu e Itamarati, todos na cidade de Coari. O valor do contrato, firmado em 10.06.2000, é de R$ 114.918,00, e o prazo para execução dos serviços é de 100 dias (fls. 06/21 – Vol. I). Os serviços contratados representam apenas parte do objeto do Convênio nº 1.389/99.

4.8.3 O ordem de serviço foi expedida pela Prefeitura de Coari em 19.06.2000 (fls. 22 - Vol. I). Segundo informações do Engenheiro da Prefeitura, em 21.09.2000, os trabalhos relativos ao convênio não puderam ser iniciados em virtude da cheia dos rios na região. Nos cinco igarapés em que seriam executados os serviços, apenas em alguns foi iniciada a retirada do mato, como observado na visita in loco ao Igarapé do Espírito Santo, onde está prevista a construção de uma galeria em concreto armado (fotos nºs 9 e 10, fls. 35 – vol. I). Maiores esclarecimentos sobre a execução do presente convênio deverão ser objeto de diligência à Prefeitura de Coari, haja vista que o prazo contratual já estava praticamente expirado, à época da visita da equipe de auditoria, enquanto que os serviços mal haviam sido iniciados.

4.8.4 Quanto ao processo licitatório para contratação dos serviços, constatou-se que as firmas convidadas no Convite nº 001/2000, para os serviços do Convênio nº 1.389/99 (fls. 23/24 – vol. I), foram as mesmas de outros convites realizados para obras financiadas com recursos dos convênios nº 2.108/98 e nº 1.392/99, todos celebrados com a Fundação Nacional de Saúde. Ademais, não constam na documentação os editais de divulgação ou quaisquer outros meios que possibilitassem a publicidade dos certames, permitindo a participação de outros possíveis interessados, nos termos previstos no § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93.

4.8.4.1 Nos três casos, foram convidadas as firmas Real Construções e Comércio Ltda. e COPLASE – Prestadora de Serviços e Comércio Ltda., sendo a firma EMBASA Serviços, Comércio e Representação Ltda. convidada a participar dos convites relativos aos convênios 1.389 e 1.392/99. Todas as convidadas têm sede em Manaus/AM, não podendo, assim, ser alegada a limitação de mercado, já que nesta praça existem dezenas de empresas do ramo. Em todos estes certames, saiu-se vencedora a firma Real Construções e Comércio Ltda., a qual também tem executado perfuração de poços financiados com recursos de royalties, cujos orçamentos serviram de parâmetro para comparação com os preços dos poços realizados com recursos dos convênios nºs 2.108/98 e 1.392/99.

4.8.4.2 Os procedimentos adotados nos convites acima, onde são repetidas sempre as mesmas firmas para licitações de objeto idêntico ou similar, contrariam o disposto no § 6º do art. 22, da Lei nº 8.666/93. Tais ocorrências deverão ser objeto de audiência do Prefeito e do Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Coari.

4.9 ***CONVÊNIO Nº 029/2000****: celebrado com o Ministério da Defesa, no valor total de R$ 41.280,91, sendo R$ 37.152,81 do concedente e R$ 4.128,10 a contrapartida da prefeitura, tem por objeto a construção de um posto médico. Seu prazo de vigência é até o dia 31.10.2000.*

4.9.1 De acordo com informações do Secretário de Finanças de Coari, o posto médico deverá ser construído na Comunidade de Trocaris, não tendo sido ainda iniciada a obra, pois somente uma parcela de R$ 16.000,00 teria sido repassada. Novamente não encontramos a documentação deste convênio na sede da Prefeitura em Coari. Em consulta ao SIAFI, em 17.10.2000, verificou-se que já foi repassada a totalidade dos recursos programados, sendo a primeira parcela de R$ 16.000,00, liberada em 30.06.2000, e a última de R$ 21.152,81, liberada em 12.09.2000 (fls. 25/30 – vol I)). Assim, considerando que os recursos já foram integralmente repassados e que a obra ainda não havia sido iniciada, deverão ser requeridas à prefeitura mais informações sobre a aplicação dos recursos do presente convênio.

IV – DOS "ROYALTIES"

5. Tendo em vista que as ocorrências detectadas no exame das despesas realizadas com recursos de royalties exigiram a solicitação de diversas cópias da documentação analisada, objetivando a comprovação dos fatos levantados, entendemos necessária a declaração, subscrita pelo Secretário de Finanças da Prefeitura de Coaria, de que tais documentos correspondem fielmente aos originais colocados à disposição da equipe de auditoria (fls. 36 – vol. I).

MOVIMENTO FINANCEIRO

1– CONTAS MOVIMENTADAS

6 Durante todo o transcorrer do exercício de 1999, a Prefeitura Municipal de Coari movimentou os recursos relativos à Compensação Financeira para Extração de Óleo Bruto (Royalties) através das contas bancárias nºs ***140-6 – FUNDO ESPECIAL e 25-6 – ROYALTIES****, mantidas em agência do Banco do Brasil local.*

6.1 Os valores são creditados primeiramente na conta nº 140-6-FUNDO ESPECIAL. Posteriormente, são transferidos para a conta 25-6-ROYALTIES onde ocorrem os pagamentos. Todavia, consoante demonstraremos mais adiante, alguns pagamentos foram efetivados também por intermédio da c/c 140-6-FUNDO ESPECIAL.

2 – ESCLARECIMENTOS (EXERCÍCIOS: 1999 e 2000)

2.1 - ENTRADA DE RECURSOS*:*

6.2 ***A) C/C 140-6-FUNDO ESPECIAL****: nos quadros demonstrativos analisamos apenas os recursos provenientes de três fontes: originárias de outras contas correntes da entidade; originárias dos Recursos repassados pelo Governo Federal a título de Royalties e do rendimento de aplicação financeira.*

6.3 ***B) C/C 25-6-ROYALTIES****: contemplam apenas duas fontes originárias de recursos: as decorrentes de outras contas correntes da entidade e as originárias dos recursos transferidos da C/C 140-6-F. Especial.*

2.2 - SAÍDA DE RECURSOS

6.4 ***A) C/C 140-6-FUNDO ESPECIAL:*** *compreendem quatro destinações: para outras contas correntes da entidade; para pagamento de pessoal, para a C/C 25-6-ROYALTIES e para pagamentos diversos.*

6.5 ***B) C/C 25-6-ROYALTIES:*** *contemplam duas destinações: para pagamento de pessoal e para pagamentos diversos.*

3 – MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

3.1 - EXERCÍCIO DE 1999

6.6 Durante o exercício de 1999, a Prefeitura Municipal de Coari ***arrecadou****, a título de Compensação Financeira para Extração de Óleo Bruto (Royalties), a soma de R$ 6.460.919,75 (seis milhões, quatrocentos e sessenta mil, novecentos e dezenove reais e setenta e cinco centavos), conforme expresso no Balancete Analítico da Receita referente ao mês de dezembro de 1999 (fls. 37/39 – vol. I).*

6.6.1 No mesmo período, os ***recursos despendidos*** *alcançaram a cifra de R$5.526.521,34 (cinco milhões, quinhentos e vinte e seis mil, quinhentos e vinte e um reais e trinta e quatro centavos), consoante fichas de controle bancário juntadas às fls. 40/53-vol. I. A movimentação desses recursos procuramos consolidar nos seguintes quadros demonstrativos.*

- C/C 140-6-FUNDO ESPECIAL

6.7 Confrontando, mês a mês, o ingresso dos recursos com suas respectivas saídas obtivemos o quadro a seguir:

MÊS	SALDO INICIAL	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDO FIN.
JAN	-	690,78(1) 239.397,14(2)	240.070,00(7)	
FEV		9.745,37(3) 232.934,83(*)	9.550,00(8) 233.649,23(7)	

MAR		*1.025,75(1)* *336.546,83(2)* *91,47(4)*	*16,00(5)* *337.572,58(7)* *107,00(8)*	
ABR		*334.699,72(2)* *993,82(1)*	*150,00(5)* *335.725,30(7)*	
MAI		*481.850,21(2)* *1.282,15(1)*	*483.132,36(7)*	
JUN		*465.119,36(2)* *1.397,54(1)*	*466.516,90(7)*	
JUL		*491.128,53(2)* *1.485,56(1)*	*492.614,09(7)*	
AGO		*564.833,93(2)* *1.549,28(1)*	*564.833,93(7)*	
SET		*766.279,70(2)* *1.971,34(1)* *300.000(3)*	*150.000,00(6)* *145.000,00(5)* *546.000,00(7)* *25.000,00(8)*	
OUT		*797.001,81(2)* *2.304,27(1)*	*3.250,00(5)* *991.000,00(7)* *6.112,00(8)*	
NOV		*849.858,65(2)* *2.503,86(1)* *155,59 (4)*	*457.580,71(7)* *394.615,39(8)* *1.000,00(5)* *260,00(6)* *1.806,40(8)*	
DEZ		*901.269,04(*)*	*260,00(8)* *21.100,00(5)* *685.534,51(8)* *197.000,00(7)*	*16,47*
TOTAL		***6.789.472,87***	***6.789.456,40***	***16,47***

ONDE:

(1) Recursos cuja origem é ignorada

(2) Recursos de Royalties

(3) Recursos provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios

(4) Recursos provenientes de rendimentos de aplicação financeira

*(*) Valores constantes nos balancetes mensais da receita analítica da entidade que não coincidem com o registrado nas respectivas fichas de controle bancário. Para o mês de **FEV/99** o valor registrado na ficha de controle bancário foi de R$ 233.649,23. Já no mês de **DEZ/99** consta o valor de R$ 903.910,98. Portanto, uma diferença, a maior, da ordem de, respectivamente, R$ 714,40 e R$ 2.641,94, totalizando **R$ 3.356,34 (três mil, trezentos e cinqüenta e seis reais e trinta e quatro centavos).***

(5) Valores destinados a outras contas da entidade.

(6) Valores destinados a pagamento de pessoal.

(7) Valores transferidos para a C/C 25-6-ROYALTIES

(8) Valores destinados a pagamentos diversos

3.1.1– <u>ASPECTOS A CONSIDERAR</u>

6.8 1) A totalidade dos recursos que entraram nesta conta e que foram provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios (todos assinalados com a rubrica "3",) somaram, no período, R$ 309.745,37 (trezentos e nove mil, setecentos e quarenta e cinco reais e trinta e sete centavos).

6.8.1 Por sua vez, o montante de recursos destinados a outras contas da entidade (rubrica "5") e ao pagamento de pessoal (rubrica "6") alcançou a cifra de R$ 320.776,00 (trezentos e

vinte mil, setecentos e setenta e seis reais). Consequentemente, concluímos que parte desses pagamentos foram financiados com recursos de Royalties ***(R$ 11.030,63)*** *visto que a totalidade das entradas não foi suficiente para atender a totalidade das aplicações. Ademais, como o art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras formas de indenização, a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural) alterado pelo art. 3º da Lei nº 8.001/90, veda a aplicação de recursos de Royalties no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, temos como infringido este dispositivo cabendo, pois, a* ***oitiva*** *do gestor pela soma irregularmente aplicada.*

6.9 2) Quanto aos demais pagamentos ocorridos nesta conta, isto é, aqueles assinalados com a rubrica "8", temos a considerar a ausência de discriminação dos beneficiários nos pagamentos ocorridos nos meses de fev (R$ 9.550,00), mar (R$ 107,00), set (R$ 25.000,00), out (R$ 6.112,00), nov (R $394.615,39) e dez (R$685.534,51) cujo total alcançou a soma de ***R$ 1.120.918,90*** *(hum milhão, cento e vinte e mil, novecentos e dezoito reais e noventa centavos). Em cada um dos meses, verificamos que, quando muito, o histórico do lançamento limitou-se a assinalar "pagamentos diversos" sem, contudo, repetimos, especificar qual (quais) o (s) beneficiário (s) dos dispêndios. Assim, somos pela* ***oitiva*** *do gestor, a fim de que este esclareça sobre a real destinação desses recursos.*

6.10 3) Quanto ao valor de ***R$ 3.356,34,*** *resultante da diferença a maior verificada nos meses de FEV/99 e DEZ/99, muito embora não tenha sido registrado no Balancete Analítico da Receita da entidade, entendemos que também deva ser levado ao conhecimento do gestor a fim de que este acuse a sua procedência, se decorrente dos recursos de Royalties ou de recursos próprios da entidade. Com efeito, somos por sua* ***oitiva*** *também em relação a este valor.*

- C/C Nº 25-6-ROYALTIES

6.11 Confrontando, mês a mês, o ingresso dos recursos com suas respectivas saídas obtivemos o quadro a seguir (fls. 54/85 – vol. I):

MÊS	***SALDO INICIAL***	***ENTRADAS***	***SAÍDAS***	***SALDO FIN.***
JAN	***10,63***	*240.070,00(2)* *3.980,00(3)* *374,41(4)*	*210.000,00(6)* *61.891,08(8)*	
FEV		*233.649,23(2)*	*193.414,36(6)* *40.234,87(8)*	
MAR		*337.572,58(2)* *6.935,18(3)*	*63.770,32(6)* *217.977,05(8)*	
ABR		*335.725,30(2)* *2.080,00(3)* *256,85(4)*	*11.149,05(8)* *249.220,95(6)* *1.500,00(9)*	
MAI		*483.132,36(2)* *4.900(3)* *148,28(4)*	*320.875,68(6)* *400,00(8)* *3.100,00(5)*	
JUN		*466.516,90(2)* *0,01(4)*	*323.110,10(6)* *1.100,00(5)* *5.000,00(9)*	
JUL		*492.614,09 (2)*	*346.000,00(6)* *25.000,00 (5)* *1.700,00(8)* *8.000,00(9)*	
AGO		*564.833,93(2)*	*340.000,00(6)*	
SET		*546.000,00(2)* *97.915,28(3)*	*225.278,73(6)* *15.500,00(8)*	
OUT		*991.000,00(2)* *24.818,22(3)*	*384.624,12(6)* *70.032,96(5)* *4.714,00(8)*	

NOV		*457.580,71(2)* *1.495,75(3)*	*4.998,56(8)*	
DEZ		*197.000,00(2)* *3.403,47(3)*	*19.374,00(5)* *9.984,20(8)*	*1.085,90*
TOTAL		***5.492.002,55***	***3.157.950,03 (*)***	***1.085,90***

ONDE:

(2) Recursos transferidos da C/C nº 140-6-FUNDO ESPECIAL

(3) Recursos provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios

(4) Recursos provenientes de rendimentos de aplicação financeira

(5) Valores destinados a outras contas da entidade.

(6) Valores destinados a pagamento de pessoal.

(8) Valores destinados a pagamentos diversos

(9) Valores que tiveram como beneficiário o Sr. Roberval Rodrigues da Silva-Prefeito Municipal de Coari.

***(*)** A totalidade das saídas de valores aqui apontada não tem o propósito de expressar todos os valores que efetivamente se destinaram a pagamentos mas tão-somente os que tiveram por destino outras contas da entidade (rubrica "5"), os pagamentos de pessoal (rubrica "6"), os pagamentos sem discriminação dos respectivos beneficiários (rubrica "8") e os pagamentos que tiveram por beneficiário o Prefeito do Município, Sr. Roberval Rodrigues da Silva (rubrica "9"). Daí o motivo por que a diferença entre os valores ingressados e os despendidos não expressam o saldo final no exercício (R$1.085,90).*

3.1.2 – <u>ASPECTOS A CONSIDERAR</u>

6.12 1) A totalidade dos recursos que entraram nesta conta e que foram provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios (todos assinalados com a rubrica "3",) somaram, no período, R$ 145.527,90 (cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e vinte e sete reais e noventa centavos).

*6.12.1 Por sua vez, o montante de recursos destinados a outras contas da entidade (rubrica "5") e ao pagamento de pessoal (rubrica "6") alcançou a cifra de R$ 2.774.901,22 (dois milhões, setecentos e setenta e quatro mil, novecentos e um reais e vinte e dois centavos). Conseqüentemente, concluímos que a maior parte desses pagamentos foram financiados com recursos de Royalties **(R$ 2.629.373,32)** visto que a totalidade das entradas não foi suficiente para atender a totalidade das aplicações. Ademais, como o art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras formas de indenização, a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural) alterado pelo art. 3º da Lei nº 8.001/90, veda a aplicação de recursos de Royalties no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, temos como infringido este dispositivo cabendo, pois, a **oitiva** do gestor pela soma irregularmente aplicada.*

*6.13 2) De considerar ainda a ausência de discriminação dos beneficiários (rubrica "8") nos pagamentos ocorridos nos meses de jan (R$ 61.891,08), fev (R$ 40.234,87), mar (R$ 217.977,05), abr (R$ 11.149,05), mai (R$ 400,00), jul (R$ 1.700,00), set (R$ 15.500,00), out (R$ 4.714,00), nov (R$ 4.998,56) e dez (R$ 9.984,20) cujo total alcançou a soma de **R$ 368.548,81** (trezentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oitenta e um centavos). Em cada um dos meses, verificamos que o histórico do lançamento limitou-se a caracterizar a operação com o termo "pagamentos diversos" sem, contudo, repetimos, discriminar qual (quais) o (s) beneficiário (s) dos dispêndios. Assim, somos pela **oitiva** do gestor, a fim de que este esclareça sobre a real destinação desses recursos.*

6.14 3) Por fim, a respeito dos valores que tiveram por beneficiário o Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal, (rubrica "9"), no montante de R$ 14.500,00 (catorze mil e quinhentos reais) achamos por bem mencioná-lo em virtude de os registros não mencionarem qual a natureza do serviço prestado ou do bem fornecido. Assim, somos pela oitiva do gestor a fim de que esclareça sobre o assunto.

3.2 - <u>EXERCÍCIO DE 2000</u>

*6.15 Durante o exercício de 2000, a Prefeitura Municipal de Coari **arrecadou**, a título de Compensação Financeira para Extração de Óleo Bruto (Royalties), a soma de R$ 8.102.787,93 (oito milhões, cento e dois mil, setecentos e oitenta e sete reais e noventa e três centavos), conforme expresso no Balancete Analítico da Receita referente ao mês de julho de 2000, fls. 86/89 – vol. I.*

*6.15.1 No mesmo período, os **recursos despendidos** alcançaram a cifra de R$ 8.084.986,71 (oito milhões, oitenta e quatro mil, novecentos e oitenta e seis reais e setenta e um centavos), consoante discriminado nos demonstrativos a seguir relacionados.*

-C/C Nº 140-6-FUNDO ESPECIAL

6.16 Confrontando, mês a mês, o ingresso dos recursos com suas respectivas saídas obtivemos o quadro a seguir (fls. 90/95):

MÊS	***SALDO INICIAL***	***ENTRADAS***	***SAÍDAS***	*SALDO FINAL*
JAN	*-*	*917.717,66 (2)*	*917.717,66(7)*	
FEV		*2.713,39(1)* *926.874,02(2)* *275,32(4)*	*929.000,00(7)*	
MAR		*2.699,00(1)* *1.267.904,86(2)* *1.939,83(4)*	*1.272.550,00(7)*	
ABR		*1.246.381,07(2)* *2.636,14(1)* *1.680,66(4)*	*851.698,00(7)* *389.260,24(6)* *9.600,00(5)*	
MAI		*1.276.453,38(2)* *2.969,38(1)* *1.569,87(4)* *11.320,00(3)*	*810.910,00(7)* *240.000,00(6)* *241.425,05(5)*	
JUN		*1.047.623,25(2)* *2.155,26(1)* *1.328,60(4)* *10.125,00(3)* *15.432,00(10)*	*572.932,00(7)* *499.225,00(5)*	
JUL		*1.398.566,12(2)* *2.853,72(1)* *1.307,97(4)*	*848.700,00(7)* *483.000,00(6)* *75.500,00(5)*	
TOTAL		***8.142.526,50***	***8.141.517,95***	***1.008,55 (*)***

ONDE:

(1)Recursos cuja origem é ignorada

(2)Recursos de Royalties

(3)Recursos provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios

(4)Recursos provenientes de rendimentos de aplicação financeira

(5)Valores destinados a outras contas da entidade.

(6)Valores destinados a pagamento de pessoal.

(7)Valores transferidos para a C/C 25-6-ROYALTIES

*(*) O Saldo final aqui apresentado não coincide com o saldo final registrado na ficha de controle bancário do mês de **JUL/00 (R$ 46,54)**. Isto porque a totalidade das saídas expressas no quadro demonstrativo limitam-se tão-somente a discriminar os dispêndios que tiveram por destino as transferências efetuadas para as outras contas da entidade (rubrica "5"), os pagamentos de pessoal (rubrica "6") e para a C/C 25-6-ROYALTIES (rubrica "7"). Deixou, portanto, de mencionar os demais pagamentos ocorridos nesta conta cujos beneficiários foram regularmente discriminados em seus históricos como, p. ex., a tarifa bancária paga no mês de fev/200, no valor de R$ 850,00. Daí a razão da divergência.*

3.2.1 - <u>ASPECTOS A CONSIDERAR</u>

6.17 A totalidade dos recursos que entraram nesta conta e que foram provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios (todos assinalados com a rubrica "3",) somaram, no período, R$ 21.445,00 (vinte e um mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais).

6.17.1 Por sua vez, o montante de recursos destinados a outras contas da entidade - recursos próprios (rubrica "5") e ao pagamento de pessoal (rubrica "6") alcançou a cifra de R$ 1.938.010,29 (hum milhão, novecentos e trinta e oito mil, dez reais e vinte e nove centavos). Consequentemente, concluímos que expressiva parte desses pagamentos foram financiados com recursos de Royalties ***(R$ 1.916.565,29)*** *visto que a totalidade das entradas não foi suficiente para atender a totalidade das aplicações. Ademais, como o art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras formas de indenização, a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural) alterado pelo art. 3º da Lei nº 8.001/90, veda a aplicação de recursos de Royalties no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, temos como infringido este dispositivo cabendo, pois, a oitiva do gestor pela soma irregularmente aplicada.*

- C/C Nº 25-6-ROYALTIES

6.18 Confrontando, mês a mês, o ingresso dos recursos com suas respectivas saídas, obtivemos o quadro a seguir (fls. 96/115 - vol. I):

MÊS	***SALDO INICIAL***	***ENTRADAS***	***SAÍDAS***	***SALDO FIN.***
JAN	***1.085,90***	*917.717,66(2)*	*404.000,00(6)* *5.116,28 (5)* *21.200,00(8)*	
FEV		*929.000,00(2)* *8.370,00(3)*	*400.000,00(6)* *71.811,09(8)*	
MAR		*272.550,00(2)* *32.058,58(3)*	*400.000,00(6)* *20.300,00(5)* *46.927,00(8)*	
ABR		*851.698,00(2)* *91.457,79(3)*	*75.000,00(5)* *43.250,00(8)*	
MAI		*810.910,00(2)* *67.019,87(3)*	*370.158,00(6)* *38.940,00(8)*	
JUN		*572.932,00(2)* *192.185,00(3)*	*203.975,00(8)*	
JUL		*848.700,00 (2)* *188.280,05(3*	*50.900,00(5)* *155.875,93(8)*	
TOTAL		***6.782.878,95***	***2.307.453,30 (*)***	***4.475.425,65***

ONDE:

(2)Recursos transferidos da C/C nº 140-6-FUNDO ESPECIAL

(3)Recursos provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios

(5)Valores destinados a outras contas da entidade.

(6)Valores destinados a pagamento de pessoal.

(8)Valores destinados a pagamentos diversos

(*) *A totalidade das saídas de valores aqui apontada não tem o propósito de expressar todos os valores que efetivamente se destinaram a pagamentos mas tão-somente os que tiveram por destino outras contas da entidade (rubrica "5"), os pagamentos de pessoal (rubrica "6") e os pagamentos sem discriminação dos respectivos beneficiários (rubrica "8"), sempre aludido com o termo "pagamentos diversos". Daí o motivo por que a diferença entre os valores ingressados e os despendidos não expressa o saldo final no exercício (R$ 17.754,68).*

3.2.2 – <u>ASPECTOS A CONSIDERAR</u>

6.19 1) A totalidade dos recursos que entraram nesta conta e que foram provenientes de outras contas da entidade – recursos próprios (todos assinalados com a rubrica "3",) somaram,

no período, R$ 579.371,29 (quinhentos e setenta e nove mil, trezentos e setenta e um reais e vinte e nove centavos).

6.19.1 Por sua vez, o montante de recursos destinados a outras contas da entidade (rubrica "5"), ao pagamento de pessoal (rubrica "6") e a "pagamentos diversos" (rubrica "8") somaram R$ 2.307.453,30 (dois milhões, trezentos e sete mil, quatrocentos e cinqüenta e três reais e trinta centavos). Conseqüentemente, concluímos que a maior parte desses pagamentos foram financiados com recursos de Royalties ***(R$1.728.082,01),*** *visto que a totalidade das entradas (recursos próprios) não foi suficiente para atender a totalidade das aplicações. Ademais, como o art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras formas de indenização, a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural) alterado pelo art. 3º da Lei nº 8.001/90, veda a aplicação de recursos de Royalties no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, temos como infringido este dispositivo cabendo, pois, a oitiva do gestor pela soma irregularmente aplicada.*

6.20 2) De considerar ainda a ausência de discriminação dos beneficiários (rubrica "8") nos pagamentos ocorridos nos meses de jan (R$21.200,00), fev (R$71.811,09), mar (R$46.927,00), abr (R$43.250,00), mai (R$38.940,00), jun (R$203.975,00) e jul (R$155.875,93) cujo total alcançou a soma de ***R$ 581.979,02*** *(quinhentos e oitenta e um mil, novecentos e setenta e nove reais e dois centavos). Em cada um dos meses verificamos que o histórico do lançamento limitou-se a caracterizar a operação com o termo "pagamentos diversos" sem, contudo, repetimos, discriminar qual (quais) o beneficiário (s) dos dispêndios. Assim, somos pela oitiva do gestor, a fim de que este esclareça sobre a real destinação desses recursos.*

4 - <u>PESSOAL CONTRATADO</u>

6.21 Durante todo o transcorrer do exercício de 1999 bem como também durante o exercício de 2000, a Prefeitura Municipal de Coari procedeu à contratação de mão-de-obra para a efetivação de tarefas relacionadas à aplicação dos recursos de ROYALTIES. A relação nominal desses contratados encontra-se juntada às fls. 116/127 – vol. I. Todavia, confrontando a relação do quadro de pessoal permanente daquela prefeitura (fls. 128/143 – vol. I) com o número de pessoas contratadas, verificamos que um razoável número de contratados são, na verdade, servidores do quadro de pessoal permanente da municipalidade, conforme assinalado nas respectivas folhas. Reforçam ainda esta conclusão, os documentos juntados às fls. 146/148 – vol. I, referentes à Nota de Empenho nº 4.798, no valor de R$ 19.227,80 (dezenove mil, duzentos e vinte e sete reais e oitenta centavos), acompanhada da folha de pagamento do 13º salário (dez/99) dos servidores da Secretaria Municipal de Obras. Veja-se que a maior parte dos beneficiados consta também na relação de fls. 128/143 – vol. I....(pessoal permanente).

6.22 Do exposto, e configurada, por mais esta vez, a aplicação dos recursos dos Royalties em pessoal do quadro permanente daquela municipalidade, conclui-se como violado o art. 8º da Lei nº 7.990/89, alterado pelo art. 3º da Lei nº 8.001/90, que veda a aplicação de tais recursos no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, consoante já por nós assinalado anteriormente. Em conseqüência, propomos a oitiva do gestor, para fins de justificar a irregularidade perpetrada.

6.23 Outrossim, como já devidamente quantificado o débito aqui referido (tópico "3" deste Relatório) e consoante o que dispõe os Arts. 47 da Lei Orgânica/TCU c/c 197 de seu Regimento Interno, propomos a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial para fins de citação do Sr. Prefeito do Município de Coari, Sr. Roberval Rodrigues da Silva pelos valores irregularmente aplicados.

LICITAÇÕES

7. O exame dos processos licitatórios relativos à realização de despesas custeadas com recursos de royalties revelou a ocorrência de diversas irregularidades, verificadas em um expressivo número de processos analisados, o que nos leva a suspeitar que a grande maioria das licitações realizadas pela Prefeitura de Coari nos últimos quatro anos não têm atendido aos princípios basilares do instituto da licitação, elencados no art. 3º da Lei nº 8.666/93,

especialmente quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa, entre outros.

7.1 O fracionamento na contratação de obras e serviços, a falta de publicidade e outras ocorrências observadas, principalmente quanto às datas constantes na documentação, indicam o uso de documentação forjada com intuito de dar ares legais a licitações na verdade simuladas ou combinadas, visando ao favorecimento de pessoas ou grupos possivelmente ligados à atual administração municipal.

A) Convites sem publicidade prévia: indícios de documentação forjada

8. Da análise dos processos licitatórios realizados para compras, obras e serviços custeados com recursos dos royalties, todos na modalidade de Convite, evidenciou-se a preparação da documentação com vistas a dar aos certames, pelo menos sob o aspecto formal, a impressão de que foram realizados com total lisura e de acordo com as normas e princípios legais.

8.1 Alguns documentos, como os Editais de Divulgação dos Convites, foram claramente elaborados à posteriori, pois, ao solicitarmos tal documentação, fomos informados que estariam aguardando a assinatura do Prefeito, sendo os mesmos colocados a nossa disposição somente no último dia da auditoria, após o comparecimento do Prefeito à sede da Prefeitura no dia anterior. Tal fato indica, a priori, a total falta de publicidade dos certames licitatórios realizados pela Prefeitura de Coari.

8.2 A seguir apresentamos uma relação de Cartas Convites nas quais está caracterizado o uso de documentos forjados, no intuito de tornarem formalmente legítimos processos visivelmente viciados. O quadro abaixo refere-se a Convites tomados como exemplo realizados no exercício de 1999, mas irregularidades semelhantes também foram observadas nas despesas realizadas no exercício de 2000 (fls. 12/145 – vol. II):

nº de ordem	Nº e data do Convite/ Nº, data e valor do empenho	Data do Edital de Divulgação	Data da ata do Convite e da homologação	Data da proposta/ Data do contrato	Nº e data da Nota Fiscal
1	029/99 – 24.02.1999 802 – 03.03.1999 – R$ 30.000,00	03.03.1999	03.03.1999	03.03.1999 01.03.1999	000014, de 03.03.1999
2	029/99-A– 25.02.99 824 – 04.03.1999 – R$ 34.105,00	04.03.1999	04.03.1999	25.02.1999 04.03.1999	000116, de 04.03.1999
3	048/99 – 05.04.1999 1392 – 10.04.1999 – R$ 25.000,00	10.04.1999	10.04.1999	10.04.1999 sem contrato	000210 10.04.1999
4	074/99 – 05.05.1999 1804 – 12.05.1999 – R$ 20.000,00 e 2082 – 31.05.1999 – R$ 28.140,00	12.05.1999	12.05.1999	12.05.1999 sem contrato	000180, de 12.05.1999 000181 e 000183, de 31.05.1999
5	090/99 – 24.05.1999 2163 – 01.06.1999 – R$ 14.348,00	01.06.1999	01.06.1999	01.06.1999 sem contrato	000395 e 000396, de 01.06.1999

6	*099/99 – 02.07.1999 2464 – 10.07.1999 – R$ 15.000,00 2533 – 14.07.1999 – R$ 3.000,00 2533 – 14.07.1999 – R$ 22.000,00 2616 – 22.07.1999 – R$ 20.000,00 2629 – 22.07.1999 – R$ 13.000,00*	*10.07.1999*	*10.07.1999*	*10.07.1999 sem contrato*	*000188, de 10.07.1999 000185 e 000190, de 14.07.1999 000189 e 000179, de 22.07.1999*
7	*112/99 – 09.07.1999 2543 – 17.07.1999 – R$ 8.970,00 2682 – 30.07.1999 – R$ 13.500,00*	*17.07.1999*	*17.07.1999 e 10.07.1999*	*17.07.1999 sem contrato*	*000033, de 17.07.1999 000038, de 30.07.1999*
8	*124/99-A– 22.08.99 3014 – 28.08.1999 – R$ 21.800,00*	*28.08.1999*	*28.08.1999*	*28.08.1999 28.08.1999*	*000031, de 28.08.1999*
9	*135/99 – 02.09.1999 3177 – 10.09.1999 – R$ 15.000,00 3259 – 10.09.1999 – R$ 11.082,10 3386 – 20.09.1999 – R$ 22.170,50 3614 – 30.09.1999 – R$ 5.146,20*	*10.09.1999*	*10.09.1999*	*10.09.1999 sem contrato*	*001495, 7918, 7919 e 7633, de 10.09.1999 007850, 7902, 7845,7848,7849, 7803, de 20.09.1999 007428, de 22.09.1999 007912,7913, de 30.09.1999*
10	*153/99 – 24.09.1999 3685 – 01.10.1999 – R$ 18.940,00 3781 – 10.10.1999 – R$ 8.612,00*	*01.10.1999*	*01.10.1999*	*01.10.1999 sem contrato*	*001510, de 01.10.1999 007920 e 007971, de 10.10.1999*
11	*155/99 – 29.09.1999 3727 – 06.10.1999 – R$ 3.500,00 3787 – 10.10.1999 – R$ 25.990,00 3935 – 22.10.1999 – R$ 46.270,00*	*06.10.1999*	*06.10.1999*	*06.10.1999 sem contrato*	*000071, de 06.10.1999 000056, de 10.10.1999 000057, de 21.10.1999 000058 e 59, de 22.10.1999*

12	*165/99 – 07.10.1999 3822 – 15.10.1999 – R$ 42.000,00*	*15.10.1999*	*15.10.1999*	*15.10.1999 sem contrato*	*000194 e 195, de 15.10.1999*
13	*168/99 – 13.10.1999 3836 – 15.10.1999 – R$ 7.500,00*	*20.10.1999*	*20.10.1999*	*20.10.1999*	*010794, de 20.10.1999*
14	*181/99 – 03.11.1999 4227 – 10.11.1999 – R$ 25.000,00*	*10.11.1999*	*10.11.1999*	*10.11.1999 sem contrato*	*000197 e 198, de 10.11.1999*
15	*205/99 – 20.11.1999 4651 – 10.12.1999 – R$ 17.459,50 4640 – 10.12.1999 – R$ 12.614,00*	*03.12.1999*	*03.12.1999*	*03.12.1999 sem contrato*	*000062, de 03.12.1999 000185, de 10.12.1999*

8.3 Em todos os casos elencados acima, verifica-se que os Editais de Divulgação dos Convites não foram expedidos no prazo legalmente previsto, com vistas a permitir a manifestação de outros interessados com antecedência mínima de 24 horas, conforme dispõe o § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93. Em quase todos os convites, as datas são as mesmas no empenho, no edital de divulgação, na ata que indicou o vencedor do convite, no despacho de homologação, nas propostas dos licitantes, no contrato, quando exigido, e até nas notas fiscais, na maioria dos casos.

8.3.1 Tal coincidência parece indicar que os certames são fictícios. Na verdade, já estaria predeterminado o vencedor do convite, sendo então preparada toda a documentação para legalizar o processo licitatório. Pelo fato de ser a divulgação do convite efetuada no mesmo dia em que é feito o julgamento das propostas e homologado o seu resultado, não há como permitir a participação de outros eventuais interessados na licitação, frustrando-se, desta forma, o necessário e salutar caráter competitivo do certame.

8.4 Outros detalhes observados nas Cartas Convites listadas acima reforçam nossa afirmação sobre a preparação da documentação para legitimar licitações destinadas a compras e contratações de obras e serviços, conforme relataremos a seguir:

a) Nos Convites nº 029/99 e 168/99 (nºs 1 e 13 no quadro acima), homologados respectivamente em 03.03.99 e 20.10.99, os contratos foram celebrados em data anterior à homologação. O contrato referente ao Convite nº 029/99 foi assinado em 01.03.99, enquanto o relativo ao Convite nº 168/99 foi assinado em 13.10.99. Neste último convite, a despesa foi empenhada em nome do contratado em 15.10.99 (empenho nº 3836), cinco dias antes da abertura das propostas e homologação do resultado do convite (fls. 12/19 e 126/133 – vol. II);

b) O Convite nº 112/99 (nº 7 no quadro acima), foi homologado em 10.07.99, portanto em data anterior à da abertura das propostas, que foi 17.07.99, conforme consta no Edital de Divulgação e nas Cartas Convites (fls. 72/78 – vol. II);

c) Em quase todos os convites listados acima, as notas fiscais apresentam datas idênticas às constantes no empenho, no edital de divulgação, na ata que indicou o vencedor do convite e no despacho de homologação. Em todas as notas fiscais, consta o carimbo declarando o recebimento dos materiais ou a execução dos serviços, quase sempre com a mesma data das notas fiscais. Ou seja, pelas datas constantes na documentação examinada, as licitações são realizadas pela manhã, homologadas no mesmo dia e os materiais ou serviços são recebidos pela prefeitura também no mesmo dia. Esta rapidez na entrega dos materiais é no mínimo suspeita, pois normalmente não é observada na administração pública, sendo totalmente impossível no caso dos contratos de obras e serviços (nºs 1, 2, 8 e 13 do quadro acima), os quais demandam certo prazo para serem concluídos, conforme estabelecido em suas cláusulas próprias;

d) Não consta nos processos a documentação prevista no art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e nos Editais de Divulgação, relativa à regularidade fiscal das empresas vencedoras nos convites. Apenas em um dos processos, Convite nº 029/99-A (nº 2 no quadro acima), homologado

em 04.03.1999, constam as certidões negativas, embora todas estivessem fora do prazo de validade (fls. 34/38 – vol. II);

e) Os processos licitatórios das despesas realizadas com recursos de royalties são arquivados de forma desorganizada, todos misturados, sem que haja pasta individual para cada processo e tampouco numeração das páginas, facilitando a inclusão de documentos a qualquer tempo e, desta forma, dificultando os controles internos da prefeitura e as fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos competentes.

B) Fracionamento de obras e serviços

8.5 Em outros convites analisados, relativos ao exercício de 1999, também foram constatadas basicamente as mesmas ocorrências alvitradas nas letras "a" a "e" do item supra, com o agravante de que nestes sequer constavam os editais de divulgação, indicando a total falta de publicidade de tais certames, o que evidencia novamente a prática de licitações previamente acertadas.

8.5.1 Todos os convites referem-se à contratação de obras e serviços, havendo indícios, em alguns casos, de fracionamento das despesas com vistas a evitar a realização de Tomada de Preços. No quadro abaixo, relacionamos os convites mencionados (fls. 146/241 – vol. II):

nº de ordem	*Nº do Convite*	*Nº, data e valor do empenho*	*Data da ata do Convite e da homologação*	*Data do contrato*	*Nº e data da Nota Fiscal*
1	*060/99*	*1538– 20.04.99 R$ 22.260,00*	*20.04.1999*	*20.04.1999*	*009766, de 20.04.1999*
2	*073/99*	*1781- 10.05.99 R$ 81.250,00*	*10.05.1999*	*10.05.1999*	*011934, de 10.05.1999*
3	*080/99*	*2094- 31.05.99 R$ 28.930,00*	*31.05.1999*	*30.05.1999*	*009768, de 31.05.1999*
4	*08l/99*	*2095- 31.05.99 R$ 38.735,00*	*31.05.1999*	*30.05.1999*	*009774, de 31.05.1999*
5	*083/99*	*2098- 31.05.99 R$ 26.590,00*	*31.05.1999*	*30.05.1999*	*009783, de 31.05.1999*
6	*103/89*	*2493- 10.07.99 R$ 81.250,00*	*10.07.1999*	*10.07.1999*	*000011, de 10.07.1999*
7	*105/99*	*2496- 10.07.99 R$ 28.440,00*	*10.07.1999*	*10.07.1999*	*009259, de 10.07.1999*
8	*108/99*	*2499- 10.07.99 R$ 17.070,00*	*10.07.1999*	*10.07.1999*	*000004, de 10.07.1999*
9	*151/99*	*3657- 30.09.99 R$ 14.455,00*	*27.09.1999*	*30.09.1999*	*000007, de 30.09.1999*
10	*217/99*	*4944- 31.12.99 R$ 6.133,95 4943-31.12.99 R$ 6.005,00*	*31.12.1999*	*31.12.1999*	*000037 e 000039, de 31.12.1999*
11	*218/99*	*4945- 31.12.99 R$ 19.510,00*	*31.12.1999*	*31.12.1999*	*000174, de 31.12.1999*
12	*221/99*	*4949- 31.12.99 R$ 60.426,40*	*31.12.1999*	*31.12.1999*	*012405, de 31.12.1999*
13	*222/99*	*4950- 31.12.19 R$ 29.295,00*	*31.12.1999*	*30.12.1999*	*012534, de 31.12.1999*

8.5.2 Nos Convites nºs 080, 081, 083 e 222/99 (nºs 3, 4, 5 e 13 do quadro acima), constatou-se que os contratos foram celebrados um dia antes da homologação do resultado dos certames. Em todos os casos listados as notas fiscais foram emitidas com a mesma data do

empenho, da ata do convite e homologação, e do contrato, exceto nos convites citados acima, cuja data do contrato era anterior.

8.5.3 Também não constava em nenhum dos processos qualquer documentação relativa à regularidade fiscal das firmas contratadas.

8.5.4 Nos Convites nºs 217 e 218/99, as firmas contratadas eram diferentes das que venceram a licitação: no Convite 217/99, o despacho de homologação adjudicou como vencedora a firma Waldemar Claudino dos Santos, sendo contratada a firma José Palmeira Amaral; no Convite 218/99, foi adjudicada como vencedora a firma Ribamar Gonçalves da Silva, sendo contratada a firma A. R. da Silva Premoldados.

8.5.5 Considerando-se o objeto dos convites relacionados acima, verificou-se o fracionamento de despesas com vistas a fugir da realização de tomada de preços, em infringência ao disposto no § 5º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que as contratações destinaram-se a obras de natureza idêntica, relativas à pavimentação de ruas e restauração de meios-fios e sarjetas, as quais poderiam ser realizadas simultânea ou sucessivamente. Tais ocorrências foram especialmente observadas nos seguintes convites:

- Convite 073/99 – valor contratado de R$ 81.250,00, homologado em 10.05.99;

- Convite 080/99 – valor contratado de R$ 28.930,00, Convite 081/99 – valor contratado de R$ 38.735,00 e Convite 083/99 – valor contratado de R$ 26.590,00, todos homologados em 31.05.99;

- Convite 103/99 – valor contratado de R$ 81.250,00, Convite 105/99 – valor contratado de R$ 28.440,00 e Convite 108/99 – valor contratado de R$ 17.070,00, todos homologados em 10.07.99.

8.5.5.1 Nos convites descritos acima, realizados em um intervalo de 60 dias, a soma dos valores contratados alcança a cifra de R$ 302.265,00. Este valor ensejaria a realização de licitação na modalidade tomada de preços, de acordo com os limites previstos no inciso I, art. 23, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.1999.

8.5.6 Considerando que as irregularidades descritas nos itens anteriores versam sobre os procedimentos adotados em processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Coari, entendemos pertinente a promoção de audiência não apenas do Prefeito daquela municipalidade, mas também do Presidente da Comissão de Licitação, nomeado de acordo com as respectivas portarias (fls. 242/244 – vol. II).

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Ministro Relator, propondo:

I – Audiência do responsável, Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no inciso III do art. 31, da IN-TCU nº 009/95, para que este apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

a) Falhas/irregularidades relativas à aplicação de recursos de convênios celebrados com a União:

a.1) Convênio nº 140/97, firmado com a Fundação Nacional de Saúde, em 31.10.1997, no valor total de R$ 378.950,00, sendo R$ 344.500,00 da União e R$ 34.450,00 a contrapartida da prefeitura:

- descumprimento do § 4º do art. 116, da Lei n° 8.666/93 e Subcláusula 3ª da Cláusula 3ª do Termo de Convênio em tela, bem como pela glosa da nota fiscal nº 000586, resultando na obrigação de devolução dos valores devidamente corrigidos, totalizando R$ 41.275,60;

- descumprimento da Cláusula 4ª do Convênio, referente à contrapartida da Prefeitura, que não foi aplicada no objeto pactuado, porém, foi aplicado o valor de R$ 38.010,58 em despesas de custeio – remuneração de serviços pessoais;

- descumprimento da Cláusula 7ª do Convênio, que vedava a utilização dos recursos do convênio na contratação ou utilização de pessoal, a qualquer título, sendo solicitado pela Prefeitura um prazo até 31.05.1999, para que fosse efetuada a devida devolução dos recursos;

- elaboração de Cartas Convites com prazo de apenas sete dias para devolução das propostas de preços, homologação, empenho e pagamento;

- não atingimento das metas programadas no item 4 do Plano de Trabalho, relativas à "Implementação das ações de Controle da Malária no Município", de acordo com o Relatório de

Execução Físico-Financeiro constante da prestação de contas do Convênio 140/97, do qual apenas o primeiro item foi cumprido, sendo os demais executados apenas parcialmente, conforme quadro abaixo:

Ações de Controle da Malária no ***Município de Coari/AM***	***Unidade***	***Programado no Período***	***Executado no período***	***% executado***
1- Acompanhamento entomológico	*localidade*	*02*	*194*	*+100%*
2- Exames microscópicos	*exame*	*65.500*	*27.395*	*41,8%*
3- Tratamento dos casos positivos	*pessoa*	*2.500*	*1.372*	*54,9%*
4- Busca ativa	*pessoa*	*15.000*	*11.737*	*78,2%*
5-Aplicação inseticida intradomiciliar	*prédio*	*4.250*	*160*	*3,76%*

a.2) Convênio nº 1.389/99, firmado com a Fundação Nacional de Saúde em 19.01.2000, no valor total de R$ 362.000,00, sendo R$ 325.800,00 da concedente e R$ 36.200,00 a contrapartida da prefeitura: os serviços a cargo da firma Real Construções e Comércio Ltda., contratada para execução de retificação, drenagem e limpeza das margens dos igarapés do Espírito Santo, Nambu, Ceam, Urucu e Itamarati, praticamente não haviam sido iniciados até o final do mês de setembro, embora o contrato tenha sido firmado em 10.06.2000, com prazo de 100 dias para execução dos serviços, tendo sido expedida a ordem de serviço pela Prefeitura de Coari em 19.06.2000;

a.3) Convênio nº 1.392/99, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 18.01.2000, no valor total de R$ 79.913,40, sendo R$ 70.000,00 da concedente e R$9.913,40 a contrapartida da convenente: o poço a ser implantado no Bairro de Pêra ainda não havia sido perfurado, até 22.09.2000, e a estrutura de suporte do reservatório e o chafariz de torneiras existentes no local exibiam aparência de obra antiga e inacabada, pois não havia presença de entulhos na área e a estrutura de concreto apresentava pintura desgastada, indicando que a obra foi iniciada antes da liberação dos recursos deste convênio;

a.4) Convênio nº 029/2000, celebrado com o Ministério da Defesa, no valor total de R$ 41.280,91, sendo R$ 37.152,81 do concedente e R$ 4.128,10 a contrapartida da prefeitura: os recursos foram integralmente repassados pelo concedente, sendo a primeira parcela, de R$ 16.000,00, liberada em 30.06.2000, e a última, de R$ 21.152,81, liberada em 12.09.2000, porém não havia sido iniciada até o final do mês de setembro a construção do posto médico objeto do presente convênio, cuja vigência vai até o dia 31.10.2000.

a.5) Licitações na modalidade de convite para contratações de obras e serviços previstos nos Convênios nºs 2.108/98, 1.389/99 e 1.392/99, todos firmados com a Fundação Nacional de Saúde, nas quais têm sido convidadas sempre as mesmas empresas, Real Construções e Comércio Ltda., COPLASE – Prestadora de Serviços e Comércio Ltda. e EMBASA Serviços, Comércio e Representação Ltda., contrariando o disposto no § 6º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, bem como não tem sido observado nestes casos o que determina o § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, quanto à publicidade do instrumento convocatório para que outros interessados tenham possibilidade de acorrer ao certame.

b) Processos licitatórios relativos a despesas realizadas com recursos de royalties, cuja documentação supostamente indicaria a simulação ou combinação de tais certames, tendo em vista as seguintes ocorrências verificadas:

- Divulgação dos convites sem antecedência mínima de 24 horas, com a mesma data das atas de abertura das propostas e dos despachos de homologação, conforme observado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 074/99, 090/99, 099/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99, 181/99 e 205/99;

- Ausência de publicidade, pois não constavam nos processos os editais de divulgação, nos convites nºs 060/99, 073/99, 080/99, 081/99, 083/99, 103/89, 105/99, 108/99, 151/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; em ambas as situações não foi obedecido o disposto no § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93;

- Celebração de contratos em data anterior à homologação do resultado do respectivo convite, no caso dos convites nºs 029/99, 080/99, 081/99, 083/99, 168/99 e 222/99;

- Homologação do convite nº 112/99 em data anterior à abertura das propostas;

- Datas idênticas constantes no empenho, no edital de divulgação (nos casos em que havia), na ata que indicou o vencedor do convite, no despacho de homologação, nas notas fiscais e nos carimbos nelas apostos atestando o recebimento dos materiais ou a execução dos serviços, indicando que todas as fases do processo foram efetivadas no mesmo dia, como verificado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99;

- Contratação de firmas diferentes das que venceram a licitação, no Convite 217/99, cujo despacho de homologação adjudicou como vencedora a firma Waldemar Claudino dos Santos, sendo contratada a firma José Palmeira Amaral, e no Convite 218/99, no qual foi adjudicada como vencedora a firma Ribamar Gonçalves da Silva, sendo contratada a firma A. R. da Silva Premoldados;

- Processos licitatórios arquivados de forma desorganizada, todos misturados, sem que haja pasta individual para cada processo e tampouco numeração das páginas, facilitando a inclusão de documentos a qualquer tempo e, desta forma, dificultando os controles internos da prefeitura e as fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos competentes;

c) Descumprimento de dispositivos contidos na Lei nº 8.666/93, quanto a:

- Ausência nos processos da documentação prevista no art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e nos Editais de Divulgação, relativa a regularidade fiscal das empresas vencedoras nos convites nºs 029/99, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 151/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; Certidões negativas com prazos de validade vencidos no Convite nº 029/99-A, homologado em 04.03.1999;

- Fracionamento de despesas, em infringência ao disposto no § 5º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, para contratação de obras de natureza idêntica, cujas licitações, realizadas em um período de 60 dias, alcançaram a soma de R$ 302.265,00, o que ensejaria a realização de uma tomada de preços, conforme observado em relação aos seguintes convites: Convite nº 073/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 080/99, valor contratado de R$ 28.930,00, Convite nº 081/99, valor contratado de R$ 38.735,00, Convite nº 083/99, valor contratado de R$ 26.590,00, Convite nº 103/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 105/99, valor contratado de R$ 28.440,00 e Convite nº 108/99, valor contratado de R$ 17.070,00;

II - Audiência do Sr. Sebastião Arruda Saldanha, Presidente da Comissão de Licitação e Secretário de Finanças da Prefeitura Municipal de Coari/AM, e do membro da referida Comissão, Sr. José da Silva Lopes, com fulcro no inciso III do art. 31, da IN-TCU nº 009/95, para que estes apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

a) Licitações na modalidade de convite para contratações de obras e serviços previstos nos Convênios nºs 2.108/98, 1.389/99 e 1.392/99, todos firmados com a Fundação Nacional de Saúde, nos quais têm sido convidadas sempre as mesmas empresas, Real Construções e Comércio Ltda., COPLASE – Prestadora de Serviços e Comércio Ltda. e EMBASA Serviços, Comércio e Representação Ltda., contrariando o disposto no § 6º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, bem como não foi observado nestes casos o que determina o § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, quanto à publicidade do instrumento convocatório para que outros interessados tenham possibilidade de acorrer ao certame.

b) Processos licitatórios relativos a despesas realizadas com recursos de royalties cuja documentação supostamente indicaria a simulação de tais certames, tendo em vista as seguintes ocorrências verificadas:

- Divulgação dos convites sem antecedência mínima de 24 horas, com a mesma data das atas de abertura das propostas e dos despachos de homologação, conforme observado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 074/99, 090/99, 099/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99, 181/99 e 205/99; Ausência de publicidade, pois não constavam nos processos os editais de divulgação, nos convites nºs 060/99, 073/99, 080/99, 081/99, 083/99, 103/89, 105/99, 108/99, 151/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; em ambas as situações não foi obedecido o disposto no § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93;

- Celebração de contratos em data anterior à homologação do resultado do respectivo convite, no caso dos convites nºs 029/99, 080/99, 081/99, 083/99, 168/99 e 222/99;

- Homologação do convite nº 112/99 em data anterior à abertura das propostas;

- Datas idênticas constantes no empenho, no edital de divulgação (nos casos em que havia), na ata que indicou o vencedor do convite, no despacho de homologação, nas notas fiscais e nos carimbos nelas apostos atestando o recebimento dos materiais ou a execução dos serviços, indicando que todas as fases do processo foram efetivadas no mesmo dia, como verificado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99;

- Contratação de firmas diferentes das que venceram a licitação, no Convite 217/99, cujo despacho de homologação adjudicou como vencedora a firma Waldemar Claudino dos Santos, sendo contratada a firma José Palmeira Amaral, e no Convite 218/99, no qual foi adjudicada como vencedora a firma Ribamar Gonçalves da Silva, sendo contratada a firma A. R. da Silva Premoldados;

- Processos licitatórios arquivados de forma desorganizada, todos misturados, sem que haja pasta individual para cada processo e tampouco numeração das páginas, facilitando a inclusão de documentos a qualquer tempo e, desta forma, dificultando os controles internos da prefeitura e as fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos competentes;

c) Descumprimento de dispositivos contidos na Lei nº 8.666/93, quanto a:

- Ausência nos processos da documentação prevista no art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e nos Editais de Divulgação, relativa a regularidade fiscal das empresas vencedoras nos convites nºs 029/99, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 151/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; Certidões negativas com prazos de validade vencidos no Convite nº 029/99-A, homologado em 04.03.1999;

- Fracionamento de despesas, em infringência ao disposto no § 5º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, para contratação de obras de natureza idêntica, cujas licitações, realizadas em um período de 60 dias, alcançaram a soma de R$ 302.265,00, o que ensejaria a realização de uma tomada de preços, conforme observado em relação aos seguintes convites: Convite nº 073/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 080/99, valor contratado de R$ 28.930,00, Convite nº 081/99, valor contratado de R$ 38.735,00, Convite nº 083/99, valor contratado de R$ 26.590,00, Convite nº 103/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 105/99, valor contratado de R$ 28.440,00 e Convite nº 108/99, valor contratado de R$ 17.070,00.

II - Audiência dos membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Coari/AM, Sra. Suely Soares da Silva – quanto à alínea "a" do item anterior, e Sra. Maria Aldeneide de Oliveira Costa - quanto às alíneas "b" e "c" do item anterior, com fulcro no inciso III do art. 31, da IN-TCU nº 009/95, para que apresentem, no prazo de quinze dias, suas razões de justificativa;

III – Citação do responsável, Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no inciso IV do art. 31, da IN-TCU nº 009/95, solidariamente com a empresa Real Construções e Comércio Ltda., na pessoa de seu representante, José Augusto Amaral Pinheiro (CPF-041.144.772-68), pelos valores dos débitos abaixo indicados, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – FNS as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes ocorrências:

a) Construção de um poço artesiano tubular profundo de 80 metros e de um reservatório elevado com capacidade para 30.000 litros, implantado no Bairro Amazonino Mendes, com recursos do Convênio nº 2.108/98, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 03.07.1998, no valor total de R$ 93.500,00, cujos valores dos itens constantes na planilha de custos apresentam-se excessivamente elevados em comparação a outros poços de mesma profundidade, localizados nos bairros de Espírito Santo e Duque de Caxias e custeados com recursos de royalties (Convite nº 029/99-A – nota de empenho nº 824, de 04.03.99), ambos perfurados pela empresa Real Construções e Comércio Ltda., conforme quadro comparativo abaixo:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 80 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	***Poço custeado com recursos de:***		***Diferença em percentual(%)***
	1- Royalties	***2- Convênio 2.108/98***	
1 – Serviços preliminares	*500,00*	*4.900,00*	*880%*
2 – Instalações provisórias	*190,00*	*1.210,00*	*537%*
3 – Perfuração	*5.680,00*	*25.840,00*	*355%*
4 – Filtro	*1.494,00*	*7.980,00*	*434%*
5 – Limpeza e desenvolvimento	*710,00*	*2.530,00*	*256%*
6 – Análise da água	*150,00*	*410,00*	*173%*
7 – Instalações	*2.708,00*	*7.590,00*	*180%*
8 – Painel de torneiras	*1.000,00*	*2.100,00*	*110%*
9 – Selo sanitário/tampão	*170,00*	*2.800,00*	*1.547%*
TOTAL (R$)	*12.602,00*	*55.360,00*	*339%*
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 42.758,00			

b) Construção de dois poços artesianos tubulares profundos de 60 metros, dois reservatórios com capacidade para 10 mil litros, duas casas de bombas e chafariz, implantados nas comunidades de Saubinha e Pêra, com recursos do Convênio nº 1.392/99, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 18.01.2000, no valor total de R$ 79.913,40, cujos valores dos itens constantes na planilha de custos apresentam-se excessivamente elevados em comparação a outro poço de mesma profundidade, localizado no mercado municipal e custeado com recursos de royalties (Convite nº 097/99 – nota de empenho nº 2.409, de 02.07.99), todos perfurados pela empresa Real Construções e Comércio Ltda., conforme quadro comparativo abaixo:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 60 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	***Poço custeado com recursos de:***		***Diferença em percentual(%)***
	1- Royalties	***2- Convênio 1.392/99***	
1 – Serviços preliminares	*750,00*	*1.200,00*	*60%*
2 – Instalações provisórias	*240,00*	*600,00*	*150%*
3 – Perfuração	*5.840,00*	*14.240,00*	*144%*
4 – Filtro	*1.794,00*	*5.550,00*	*209%*
5 – Limpeza e desenvolvimento	*1.030,00*	*830,00*	*- 19%*
6 – Análise da água	*200,00*	*200,00*	*0%*
7 – Instalações	*4.416,00*	*4.251,89*	*- 4%*
8 – Painel de torneiras	*1.200,00*	*1.000,00*	*17%*
9 – Selo sanitário/tampão	*205,00*	*205,00*	*0%*
10 – Serviços finais	*220,00*	*120,00*	*45%*
TOTAL (R$)	*15.895,00*	*28.196,89*	*77,39%*
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 12.301,89 X 2 (poços) = R$ 24.603,78			

IV – Citação do responsável, Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no inciso IV do art. 31, da IN-TCU nº 009/95, pelo valo do débito de R$8.395.799,32 (oito milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e nove reais e trinta e dois centavos), para, no prazo de quinze dias, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes ocorrências discriminamos a seguir:

1) Em relação às movimentações financeiras ocorridas na C/C 140-6-FUNDO ESPECIAL:

1.1) EXERCÍCIO DE 1999:

a) R$11.030,63 (onze mil, trinta reais e sessenta e três centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como

relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$ 1.120.918,90 (hum milhão, cento e vinte mil, novecentos e dezoito reais e noventa centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de fev (R$9.550,00), mar (R$107,00), set (R$25.000,00), out(R$6.112,00), nov(R$394.615,39) e dez (R$685.534,51);

c) R$3.356,34 (três mil, trezentos e cinqüenta e seis reais e trinta e quatro centavos): referente a valores arrecadados a título de ROYALTIES nos meses de FEV/99 e DEZ/99 mas não registrados nos respectivos Balancetes Analíticos da Receita da entidade.

1.2) EXERCÍCIO DE 2000:

a) R$1.938.010,29 (hum milhão, novecentos e trinta e oito mil, dez reais e vinte e nove centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada.

2) Em relação às movimentações financeiras ocorridas na C/C 25-6-ROYALTIES:

2.1) EXERCÍCIO DE 1999:

a) R$2.629.373,32 (dois milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e três reais e trinta e dois centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$ 368.548,81 (trezentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oitenta e um centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de jan (R$61.891,08), fev (R$40.234,87), mar (R$217.977,05), abr(R$11.149,05), mai(R$400,00), jul(R$1.700,00), set (R$15.500,00), out (R$4.714,00), nov (R$4.998,56) e dez (R$9.984,20);

c) R$14.500,00 (catorze mil e quinhentos reais): referente a aplicações de recursos que tiveram por beneficiário o Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari, nos meses de ABR/99 (R$1.500,00), JUN/99 (R$5.000,00) e JUL/99 (R$8.000,00), mas cuja natureza do objeto oferecido em contrapartida (bem fornecido ou serviço prestado) não vislumbramos no rol de comprovantes analisados.

2.2) EXERCÍCIO DE 2000:

a) R$1.728.082,01 (hum milhão, setecentos e oitenta e dois mil, oitenta e dois reais e um centavo): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$581.979,02 (quinhentos e oitenta e um mil, novecentos e setenta e nove reais e dois centavos): referente à aplicação de recursos de ROYALTIES sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de jan (R$21.200,00), fev (R$71.811,09), mar (R$46.927,00), abr (R$43.250,00), mai (R$38.940,00), jun (R$203.975,00) e jul (R$155.875,93).

V – Diligência à Fundação Nacional de Saúde para que sejam prestados esclarecimentos sobre o exame da prestação de contas do Convênio nº 140/97 (nº SIAFI 327474), firmado com a Prefeitura Municipal de Coari em 31.10.1997, informando se a mesma foi aprovada ou não, tendo em vista a verificação das seguintes ocorrências:

a) descumprimento do § 4º do art. 116, da Lei n° 8.666/93 e Subcláusula 3ª da Cláusula 3ª do Termo de Convênio em tela, bem como pela glosa da nota fiscal nº 000586, resultando na obrigação de devolução dos valores devidamente corrigidos, totalizando R$41.275,60;

b) descumprimento da Cláusula 4ª do Convênio, referente à contrapartida da Prefeitura, que não foi aplicada no objeto pactuado, porém, foi aplicado o valor de R$38.010,58 em despesas de custeio – remuneração de serviços pessoais;

c) descumprimento da Cláusula 7ª do Convênio, que vedava a utilização dos recursos do convênio na contratação ou utilização de pessoal, a qualquer título, sendo solicitado pela Prefeitura um prazo até 31.05.1999, para que fosse efetuada a devida devolução dos recursos;

d) elaboração de Cartas Convites com prazo de apenas sete dias para devolução das propostas de preços, homologação, empenho e pagamento;

e) não atingimento das metas programadas no item 4 do Plano de Trabalho, relativas à "Implementação das ações de Controle da Malária no Município", de acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeiro constante da prestação de contas do Convênio 140/97, do qual apenas o primeiro item foi cumprido, sendo os demais executados apenas parcialmente, conforme quadro abaixo:

Ações de Controle da Malária no ***Município de Coari/AM***	***Unidade***	***Programado no Período***	***Executado no período***	***% executado***
1- Acompanhamento entomológico	*localidade*	*02*	*194*	*+100%*
2- Exames microscópicos	*exame*	*65.500*	*27.395*	*41,8%*
3- Tratamento dos casos positivos	*pessoa*	*2.500*	*1.372*	*54,9%*
4- Busca ativa	*pessoa*	*15.000*	*11.737*	*78,2%*
5-Aplicação inseticida intradomiciliar	*prédio*	*4.250*	*160*	*3,76%*

À consideração superior."

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, gostaria de consignar que relato os presentes autos em virtude de haver assumido a lista de unidades jurisdicionadas do eminente ministro Bento José Bugarin, com o advento de minha posse em 11.9.2001.

Quanto às propostas formuladas pela SECEX-AM, entendo serem pertinentes, uma vez que as impropriedades estão corretamente demonstradas, assim como estão indicados os dispositivos legais violados. Acolho, portanto, o parecer da SECEX-AM, com supedâneo na fundamentação mencionada no relatório de auditoria acima transcrito, que passa a integrar, para todos os efeitos, o presente voto.

Deve-se, no entanto, fazer uma pequena abordagem das razões da proposta de citação solidária do Sr. Roberval Rodrigues da Silva e da empresa Real Construções e Comércio Ltda., na pessoa de seu representante legal (item 8.5 da decisão proposta).

A responsabilidade solidária decorre da lei ou da vontade das partes. No caso concreto, verifica-se excessiva diferença de preço na consecução de um mesmo objeto (construção de poço tubular com profundidade de 80 metros), realizado pela mesma empresa, em um curto intervalo temporal, porém com recursos de origens diferentes (royalties e convênio). No primeiro, os custos comuns somam R$ 12.602,00; no segundo. R$ 55.360,00, ou seja, existe a diferença de R$ 42.758,00. Deve-se mencionar que essa diferença se refere aos custos comuns, não se levando em consideração a construção dos reservatórios de água, que no primeiro caso tinha a capacidade de 5 mil litros e no segundo, 30 mil litros.

O contrato foi celebrado, em 15.12.1998 (fl. 126), com a empresa **Real Construções e Comércio Ltda**. e com prazo de execução de **90 dias úteis a contar do início da obra**. No dia 28.12.1998, foi emitida a nota fiscal de fl. 130, em nome da empresa **Impacto Construções e Comércio Ltda.**, que sequer fez parte do certame licitatório. Já os recibos (fls. 131-133), datados de 26.1.1999, 11.3.1999 e 28.4.1999, foram emitidos pela empresa contratada.

O mesmo ocorreu na construção de outros poços artesianos de mesma característica. Com recursos de royalties, custou R$ 15.895,00 (custos comuns já mencionados) e, com recursos do convênio 1.392/99, também celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, custou R$ 28.196,89, havendo a diferença de R$ 12.301,89. Como o objeto do mencionado convênio previa a construção de dois poços, a diferença perfez a quantia de R$ 24.603,78.

Outro ponto que merece destaque é que nos, convites 2.108/98, 1389/99 e 1392/99, todos firmados com a Fundação Nacional de Saúde, foram convidadas sempre as mesmas empresas, entre elas a Real Construção e Comércio Ltda.

Entendo, por conseguinte, presentes indícios suficientes que autorizam a citação solidária do Sr. Roberval Rodrigues da Silva e a empresa Real Construções e Comércio Ltda.

Deve, portanto, o presente processo ser convertido em tomada de contas especial, a fim de se apurar o dano causado aos cofres públicos, promovendo-se as citações, diligências e audiências mencionadas no Relatório que antecede este voto.

Ante o exposto, acolho a proposta formulada pela Unidade Técnica e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 880/2001 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.180/2000-9
2. Classe de Assunto: Classe V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Waldemar Borges Teixeira
4. Entidade: Município de Coari - AM
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX-AM
8. Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - converter os presente autos em tomada de contas especial, de acordo com o art. 47 da Lei nº 8.443/92;

8.2 - determinar a audiência do Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no art. 12, da Lei nº 8.443/92, para que este apresente, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

a) Falhas/irregularidades relativas à aplicação de recursos de convênios celebrados com a União:

a.1) Convênio nº 140/97, firmado com a Fundação Nacional de Saúde, em 31.10.1997, no valor total de R$ 378.950,00, sendo R$ 344.500,00 da União e R$ 34.450,00 a contrapartida da prefeitura:

- descumprimento do § 4º do art. 116, da Lei n° 8.666/93 e Subcláusula 3ª da Cláusula 3ª do Termo de Convênio em tela, bem como pela glosa da nota fiscal nº 000586, resultando na obrigação de devolução dos valores devidamente corrigidos, totalizando R$ 41.275,60;

- descumprimento da Cláusula 4ª do Convênio, referente à contrapartida da Prefeitura, que não foi aplicada no objeto pactuado, porém, foi aplicado o valor de R$ 38.010,58 em despesas de custeio – remuneração de serviços pessoais;

- descumprimento da Cláusula 7ª do Convênio, que vedava a utilização dos recursos do convênio na contratação ou utilização de pessoal, a qualquer título, sendo solicitado pela Prefeitura um prazo até 31.05.1999, para que fosse efetuada a devida devolução dos recursos;

- elaboração de Cartas Convites com prazo de apenas sete dias para devolução das propostas de preços, homologação, empenho e pagamento;

- não atingimento das metas programadas no item 4 do Plano de Trabalho, relativas à "Implementação das ações de Controle da Malária no Município", de acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeiro constante da prestação de contas do Convênio 140/97, do qual apenas o primeiro item foi cumprido, sendo os demais executados apenas parcialmente, conforme quadro abaixo:

Ações de Controle da Malária no **Município de Coari/AM**	**Unidade**	**Programado no Período**	**Executado no período**	**% executado**
1- Acompanhamento entomológico	Localidade	02	194	+100%
2- Exames microscópicos	exame	65.500	27.395	41,8%
3- Tratamento dos casos positivos	pessoa	2.500	1.372	54,9%
4- Busca ativa	pessoa	15.000	11.737	78,2%
5-Aplicação inseticida intradomiciliar	prédio	4.250	160	3,76%

a.2) Convênio nº 1.389/99, firmado com a Fundação Nacional de Saúde em 19.01.2000, no valor total de R$ 362.000,00, sendo R$ 325.800,00 da concedente e R$ 36.200,00 a contrapartida da prefeitura: os serviços a cargo da firma Real Construções e Comércio Ltda., contratada para execução de retificação, drenagem e limpeza das margens dos igarapés do Espírito Santo, Nambu, Ceam, Urucu e Itamarati, praticamente não haviam sido iniciados até o final do mês de setembro, embora o contrato tenha sido firmado em 10.06.2000, com prazo de 100 dias para execução dos serviços, tendo sido expedida a ordem de serviço pela Prefeitura de Coari em 19.06.2000;

a.3) Convênio nº 1.392/99, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 18.01.2000, no valor total de R$ 79.913,40, sendo R$ 70.000,00 da concedente e R$9.913,40 a contrapartida da convenente: o poço a ser implantado no Bairro de Pêra ainda não havia sido perfurado, até 22.09.2000, e a estrutura de suporte do reservatório e o chafariz de torneiras existentes no local exibiam aparência de obra antiga e inacabada, pois não havia presença de entulhos na área e a estrutura de concreto apresentava pintura desgastada, indicando que a obra foi iniciada antes da liberação dos recursos deste convênio;

a.4) Convênio nº 029/2000, celebrado com o Ministério da Defesa, no valor total de R$ 41.280,91, sendo R$ 37.152,81 do concedente e R$ 4.128,10 a contrapartida da prefeitura: os recursos foram integralmente repassados pelo concedente, sendo a primeira parcela, de R$ 16.000,00, liberada em 30.06.2000, e a última, de R$ 21.152,81, liberada em 12.09.2000, porém não havia sido iniciada até o final do mês de setembro a construção do posto médico objeto do presente convênio, cuja vigência vai até o dia 31.10.2000.

a.5) Licitações na modalidade de convite para contratações de obras e serviços previstos nos Convênios nºs 2.108/98, 1.389/99 e 1.392/99, todos firmados com a Fundação Nacional de Saúde, nas quais têm sido convidadas sempre as mesmas empresas, Real Construções e Comércio Ltda., COPLASE – Prestadora de Serviços e Comércio Ltda. e EMBASA Serviços, Comércio e Representação Ltda., contrariando o disposto no § 6º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, bem como não tem sido observado nestes casos o que determina o § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, quanto à publicidade do instrumento convocatório para que outros interessados tenham possibilidade de acorrer ao certame.

b) Processos licitatórios relativos a despesas realizadas com recursos de *royalties*, cuja documentação supostamente indicaria a simulação ou combinação de tais certames, tendo em vista as seguintes ocorrências verificadas:

- Divulgação dos convites sem antecedência mínima de 24 horas, com a mesma data das atas de abertura das propostas e dos despachos de homologação, conforme observado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 074/99, 090/99, 099/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99, 181/99 e 205/99;

- Ausência de publicidade, pois não constavam nos processos os editais de divulgação, nos convites nºs 060/99, 073/99, 080/99, 081/99, 083/99, 103/89, 105/99, 108/99, 151/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; em ambas as situações não foi obedecido o disposto no § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93;

- Celebração de contratos em data anterior à homologação do resultado do respectivo convite, no caso dos convites nºs 029/99, 080/99, 081/99, 083/99, 168/99 e 222/99;

- Homologação do convite nº 112/99 em data anterior à abertura das propostas;

- Datas idênticas constantes no empenho, no edital de divulgação (nos casos em que havia), na ata que indicou o vencedor do convite, no despacho de homologação, nas notas fiscais e nos carimbos nelas apostos atestando o recebimento dos materiais ou a execução dos serviços, indicando que todas as fases do processo foram efetivadas no mesmo dia, como verificado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99;

- Contratação de firmas diferentes das que venceram a licitação, no Convite 217/99, cujo despacho de homologação adjudicou como vencedora a firma Waldemar Claudino dos Santos, sendo contratada a firma José Palmeira Amaral, e no Convite 218/99, no qual foi adjudicada como vencedora a firma Ribamar Gonçalves da Silva, sendo contratada a firma A. R. da Silva Premoldados;

- Processos licitatórios arquivados de forma desorganizada, todos misturados, sem que haja pasta individual para cada processo e tampouco numeração das páginas, facilitando a inclusão de documentos a qualquer tempo e, desta forma, dificultando os controles internos da prefeitura e as fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos competentes;

c) Descumprimento de dispositivos contidos na Lei nº 8.666/93, quanto a:

- Ausência nos processos da documentação prevista no art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e nos Editais de Divulgação, relativa a regularidade fiscal das empresas vencedoras nos convites nºs 029/99, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 151/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; Certidões negativas com prazos de validade vencidos no Convite nº 029/99-A, homologado em 04.03.1999;

- Fracionamento de despesas, em infringência ao disposto no § 5º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, para contratação de obras de natureza idêntica, cujas licitações, realizadas em um período de 60 dias, alcançaram a soma de R$ 302.265,00, o que ensejaria a realização de uma tomada de preços, conforme observado em relação aos seguintes convites: Convite nº 073/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 080/99, valor contratado de R$ 28.930,00, Convite nº 081/99, valor contratado de R$ 38.735,00, Convite nº 083/99, valor contratado de R$ 26.590,00, Convite nº 103/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 105/99, valor contratado de R$ 28.440,00 e Convite nº 108/99, valor contratado de R$ 17.070,00;

8.3 - determinar a audiência do Sr. Sebastião Arruda Saldanha, Presidente da Comissão de Licitação e Secretário de Finanças da Prefeitura Municipal de Coari/AM, e do membro da referida Comissão, Sr. José da Silva Lopes, com fulcro no art. 12, da Lei nº 8.443/92, para que estes apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

a) Licitações na modalidade de convite para contratações de obras e serviços previstos nos Convênios nºs 2.108/98, 1.389/99 e 1.392/99, todos firmados com a Fundação Nacional de Saúde, nos quais têm sido convidadas sempre as mesmas empresas, Real Construções e Comércio Ltda., COPLASE – Prestadora de Serviços e Comércio Ltda. e EMBASA Serviços, Comércio e Representação Ltda., contrariando o disposto no § 6º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, bem como não foi observado nestes casos o que determina o § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93, quanto à publicidade do instrumento convocatório para que outros interessados tenham possibilidade de acorrer ao certame.

b) Processos licitatórios relativos a despesas realizadas com recursos de *royalties* cuja documentação supostamente indicaria a simulação de tais certames, tendo em vista as seguintes ocorrências verificadas:

- Divulgação dos convites sem antecedência mínima de 24 horas, com a mesma data das atas de abertura das propostas e dos despachos de homologação, conforme observado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 074/99, 090/99, 099/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99, 181/99 e 205/99; Ausência de publicidade, pois não constavam nos processos os editais de divulgação, nos convites nºs 060/99, 073/99, 080/99, 081/99, 083/99, 103/89, 105/99, 108/99, 151/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; em ambas as situações não foi obedecido o disposto no § 3º do art. 22, da Lei nº 8.666/93;

- Celebração de contratos em data anterior à homologação do resultado do respectivo convite, no caso dos convites nºs 029/99, 080/99, 081/99, 083/99, 168/99 e 222/99;

- Homologação do convite nº 112/99 em data anterior à abertura das propostas;

- Datas idênticas constantes no empenho, no edital de divulgação (nos casos em que havia), na ata que indicou o vencedor do convite, no despacho de homologação, nas notas fiscais e nos carimbos nelas apostos atestando o recebimento dos materiais ou a execução dos serviços, indicando que todas as fases do processo foram efetivadas no mesmo dia, como verificado nos convites nºs 029/99, 029/99-A, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 153/99, 155/99, 165/99, 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99;

- Contratação de firmas diferentes das que venceram a licitação, no Convite 217/99, cujo despacho de homologação adjudicou como vencedora a firma Waldemar Claudino dos Santos, sendo contratada a firma José Palmeira Amaral, e no Convite 218/99, no qual foi adjudicada como

vencedora a firma Ribamar Gonçalves da Silva, sendo contratada a firma A. R. da Silva Premoldados;

- Processos licitatórios arquivados de forma desorganizada, todos misturados, sem que haja pasta individual para cada processo e tampouco numeração das páginas, facilitando a inclusão de documentos a qualquer tempo e, desta forma, dificultando os controles internos da prefeitura e as fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos competentes;

c) Descumprimento de dispositivos contidos na Lei nº 8.666/93, quanto a:

- Ausência nos processos da documentação prevista no art. 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e nos Editais de Divulgação, relativa a regularidade fiscal das empresas vencedoras nos convites nºs 029/99, 048/99, 060/99, 073/99, 074/99, 080/99, 081/99, 083/99, 090/99, 099/99, 103/89, 105/99, 108/99, 112/99, 124/99, 124/99-A, 135/99, 151/99, 153/99, 155/99, 165/99, 168/99 181/99, 217/99, 218/99, 221/99 e 222/99; Certidões negativas com prazos de validade vencidos no Convite nº 029/99-A, homologado em 04.03.1999;

- Fracionamento de despesas, em infringência ao disposto no § 5º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, para contratação de obras de natureza idêntica, cujas licitações, realizadas em um período de 60 dias, alcançaram a soma de R$ 302.265,00, o que ensejaria a realização de uma tomada de preços, conforme observado em relação aos seguintes convites: Convite nº 073/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 080/99, valor contratado de R$ 28.930,00, Convite nº 081/99, valor contratado de R$ 38.735,00, Convite nº 083/99, valor contratado de R$ 26.590,00, Convite nº 103/99, valor contratado de R$ 81.250,00, Convite nº 105/99, valor contratado de R$ 28.440,00 e Convite nº 108/99, valor contratado de R$ 17.070,00.

8.4 - determinar a audiência dos membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Coari/AM, Sra. Suely Soares da Silva – quanto à alínea "a" do item anterior, e Sra. Maria Aldeneide de Oliveira Costa - quanto às alíneas "b" e "c" do item anterior, com fulcro no art. 12, da Lei nº 8.443/92, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, razões de justificativa;

8.5 - determinar a citação do responsável, Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no art. 12, da Lei nº 8.443/92, solidariamente com a empresa Real Construções e Comércio Ltda., na pessoa de seu representante, José Augusto Amaral Pinheiro (CPF-041.144.772-68), pelos valores dos débitos abaixo indicados, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – FNS as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes ocorrências:

a) Construção de um poço artesiano tubular profundo de 80 metros e de um reservatório elevado com capacidade para 30.000 litros, implantado no Bairro Amazonino Mendes, com recursos do Convênio nº 2.108/98, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 03.07.1998, no valor total de R$ 93.500,00, cujos valores dos itens constantes na planilha de custos apresentam excesso de R$ 42.758,00 em comparação a outros poços de mesma profundidade, localizados nos bairros de Espírito Santo e Duque de Caxias e custeados com recursos de *royalties* (Convite nº 029/99-A – nota de empenho nº 824, de 04.03.99), ambos perfurados pela empresa Real Construções e Comércio Ltda., conforme quadro comparativo abaixo:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 80 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	Poço custeado com recursos de:		Diferença em Percentual(%)
	1- Royalties	2- Convênio 2.108/98	
1 – Serviços preliminares	500,00	4.900,00	880%
2 – Instalações provisórias	190,00	1.210,00	537%
3 – Perfuração	5.680,00	25.840,00	355%
4 – Filtro	1.494,00	7.980,00	434%
5 – Limpeza e desenvolvimento	710,00	2.530,00	256%
6 – Análise da água	150,00	410,00	173%
7 – Instalações	2.708,00	7.590,00	180%
8 – Painel de torneiras	1.000,00	2.100,00	110%
9 – Selo sanitário/tampão	170,00	2.800,00	1.547%

TOTAL (R$)	12.602,00	55.360,00	339%
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 42.758,00			

b) Construção de dois poços artesianos tubulares profundos de 60 metros, dois reservatórios com capacidade para 10 mil litros, duas casas de bombas e chafariz, implantados nas comunidades de Saubinha e Pêra, com recursos do Convênio nº 1.392/99, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 18.01.2000, no valor total de R$ 79.913,40, cujos valores dos itens constantes na planilha de custos apresentam excesso de R$ 24.603,78 em comparação a outro poço de mesma profundidade, localizado no mercado municipal e custeado com recursos de *royalties* (Convite nº 097/99 – nota de empenho nº 2.409, de 02.07.99), todos perfurados pela empresa Real Construções e Comércio Ltda., conforme quadro comparativo abaixo:

PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR PROFUNDO DE 60 METROS LINEARES			
Discriminação dos serviços	**Poço custeado com recursos de:**		**Diferença em**
	1- Royalties	**2- Convênio 1.392/99**	**Percentual(%)**
1 – Serviços preliminares	750,00	1.200,00	60%
2 – Instalações provisórias	240,00	600,00	150%
3 – Perfuração	5.840,00	14.240,00	144%
4 – Filtro	1.794,00	5.550,00	209%
5 – Limpeza e desenvolvimento	1.030,00	830,00	- 19%
6 – Análise da água	200,00	200,00	0%
7 – Instalações	4.416,00	4.251,89	- 4%
8 – Painel de torneiras	1.200,00	1.000,00	17%
9 – Selo sanitário/tampão	205,00	205,00	0%
10 – Serviços finais	220,00	120,00	45%
TOTAL (R$)	15.895,00	28.196,89	77,39%
DIFERENÇA (2 – 1) = R$ 12.301,89 X 2 (poços) = R$ 24.603,78			

8.6 – determinar a citação do responsável, Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari/AM, com fulcro no art. 12, da Lei nº 8.443/92, pelo valor de R$ 8.395.799,32 (oito milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e nove reais e trinta e dois centavos), para, no prazo de quinze dias, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes ocorrências:

8.6.1) Em relação às movimentações financeiras ocorridas na C/C 140-6-FUNDO ESPECIAL:

8.6.1.1) EXERCÍCIO DE 1999:

a) R$ 11.030,63 (onze mil, trinta reais e sessenta e três centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$ 1.120.918,90 (hum milhão, cento e vinte mil, novecentos e dezoito reais e noventa centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de fevereiro (R$9.550,00), março (R$107,00), setembro (R$25.000,00), outubro (R$6.112,00), novembro (R$394.615,39) e dezembro (R$685.534,51);

c) R$ 3.356,34 (três mil, trezentos e cinqüenta e seis reais e trinta e quatro centavos): referente a valores arrecadados a título de ROYALTIES nos meses de FEV/99 e DEZ/99 mas não registrados nos respectivos Balancetes Analíticos da Receita da entidade.

8.6.1.2) EXERCÍCIO DE 2000:

a) R$1.938.010,29 (hum milhão, novecentos e trinta e oito mil, dez reais e vinte e nove centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada.

8.6.2) Em relação às movimentações financeiras ocorridas na C/C 25-6-ROYALTIES:

8.6.2.1) EXERCÍCIO DE 1999:

a) R$ 2.629.373,32 (dois milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e três reais e trinta e dois centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$ 368.548,81 (trezentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oitenta e um centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de janeiro (R$61.891,08), fevereiro (R$40.234,87), março (R$217.977,05), abril (R$11.149,05), maio (R$400,00), julho (R$1.700,00), setembro (R$15.500,00), outubro (R$4.714,00), novembro (R$4.998,56) e dez (R$9.984,20);

c) R$14.500,00 (catorze mil e quinhentos reais): referente a aplicações de recursos que tiveram por beneficiário o Sr. Roberval Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal de Coari, nos meses de ABR/99 (R$1.500,00), JUN/99 (R$5.000,00) e JUL/99 (R$8.000,00), mas cuja natureza do objeto oferecido em contrapartida (bem fornecido ou serviço prestado) não vislumbramos no rol de comprovantes analisados.

8.6.2.2) EXERCÍCIO DE 2000:

a) R$ 1.728.082,01 (hum milhão, setecentos e oitenta e dois mil, oitenta e dois reais e um centavo): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* para custeio de despesas de pessoal da Prefeitura de Coari assim como relativos a valores transferidos para outras contas da entidade cuja aplicação mostrou-se ignorada;

b) R$ 581.979,02 (quinhentos e oitenta e um mil, novecentos e setenta e nove reais e dois centavos): referente à aplicação de recursos de *ROYALTIES* sem mencionar os beneficiários pela mesma nos meses de janeiro (R$ 21.200,00), fevereiro (R$ 71.811,09), março (R$ 46.927,00), abril (R$ 43.250,00), maio (R$ 38.940,00), junho (R$ 203.975,00) e julho (R$ 155.875,93).

8.7 - determinar à SECEX-AM que promova diligência junto à Fundação Nacional de Saúde para que sejam prestados esclarecimentos sobre o exame da prestação de contas do Convênio nº 140/97 (nº SIAFI 327474), firmado com a Prefeitura Municipal de Coari em 31.10.1997, informando se a mesma foi aprovada ou não, tendo em vista a verificação das seguintes ocorrências:

a) descumprimento do § 4º do art. 116, da Lei n° 8.666/93 e Subcláusula 3ª da Cláusula 3ª do Termo de Convênio em tela, bem como pela glosa da nota fiscal nº 000586, resultando na obrigação de devolução dos valores devidamente corrigidos, totalizando R$ 41.275,60;

b) descumprimento da Cláusula 4ª do Convênio, referente à contrapartida da Prefeitura, que não foi aplicada no objeto pactuado, porém, foi aplicado o valor de R$ 38.010,58 em despesas de custeio – remuneração de serviços pessoais;

c) descumprimento da Cláusula 7ª do Convênio, que vedava a utilização dos recursos do convênio na contratação ou utilização de pessoal, a qualquer título, sendo solicitado pela Prefeitura um prazo até 31.05.1999, para que fosse efetuada a devida devolução dos recursos;

d) elaboração de Cartas Convites com prazo de apenas sete dias para devolução das propostas de preços, homologação, empenho e pagamento;

e) não atingimento das metas programadas no item 4 do Plano de Trabalho, relativas à "Implementação das ações de Controle da Malária no Município", de acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeiro constante da prestação de contas do Convênio 140/97, do qual apenas o primeiro item foi cumprido, sendo os demais executados apenas parcialmente, conforme quadro abaixo:

Ações de Controle da Malária no **Município de Coari/AM**	**Unidade**	**Programado no Período**	**Executado no período**	**% executado**
1 - Acompanhamento entomológico	Localidade	02	194	+100%
2 - Exames microscópicos	exame	65.500	27.395	41,8%
3 - Tratamento dos casos positivos	pessoa	2.500	1.372	54,9%
4 - Busca ativa	pessoa	15.000	11.737	78,2%
5 - Aplicação inseticida intradomiciliar	prédio	4.250	160	3,76%

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Grupo I - Classe VII - PLENÁRIO
TC-008.790/2001-0
Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Responsável: Maria Cristina Neuenschwander Lins de Morais

Ementa: Representação efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco sobre possíveis irregularidades no Convênio nº 162/99, firmado entre o Município do Recife e o Centro Especializado Neuro-Psicológico Ltda., CENEUP. Conhecimento e improcedência da Representação.

Em exame Ofício nº 478/DG (fl. 87) oriundo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco — TCE/PE, autuado com Representação, nos termos do despacho de fl. 89, de lavra do Eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

2. O ofício foi encaminhado a esta Corte em virtude da Decisão T.C. Nº 0625/01, proferida pelo TCE/PE, originária da análise do Convênio nº 162/99, firmado entre o Município do Recife e o Centro Especializado Neuro-Psicológico Ltda., CENEUP, cujo objeto era a prestação de serviços assistenciais e a fonte de recursos o Fundo Nacional de Assistência Social/MPAS.

3. Por meio do referido aresto, o TCE/PE acolheu o parecer técnico de fls. 79/80, o qual, após concluir pela falta de competência daquela Corte Estadual para analisar o feito — em vista de a avença tratar de recursos federais e ante a Adin nº 1934-7 — recomendou o enviou dos autos a esta Corte *"...tendo em vista a existência de indícios de irregularidade no respeitante à legitimidade da entidade privada, de fins lucrativos, para firmar convênios desse porte com pessoa jurídica de direito público."*

4. A questão motivadora desta Representação foi o fato de a CENEUP supostamente ser entidade de fins lucrativos — já que constituída sob a forma de sociedade por quotas limitadas, logo, sociedade comercial — o que contrariaria os arts. 3º e 10º da Lei 8.742/93, que vedam a celebração de convênios com entidades deste jaez. Malgrado o aresto do TCE não tenha enfrentado esta questão — a da finalidade lucrativa da CENEUP — , pois preliminarmente acolheu a tese da falta de competência, foi ela que ensejou o conhecimento destes autos como Representação.

5. A Unidade Técnica posicionou-se pelo conhecimento e pela improcedência da Representação. Destacou, entre outras coisas, que a CENEUP, consoante seu estatuto, não possui finalidade lucrativa e, ainda, que existe orientação normativa expedida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social no sentido de que mesmo entidades lucrativas, devido à carência de entidades desprovidas de fins lucrativos que prestem serviços assistenciais de habilitação e reabilitação de deficientes, podem celebrar convênios com o Fundo Nacional de Assistência Social.

6. É o Relatório

VOTO

Primeiramente, ressalto que o TCE/PE, nos termos do inciso IV do art. 6º da Resolução TCU 136/2000, possui legitimidade para representar ao TCU e que a análise da aplicação de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social/MPAS, por força dos artigos 70 e 71 da

Constituição Federal, é desta Corte de Contas. Neste sentido, inclusive, destaco que em recente assentada, Decisão 134/2001, a Egrégia 2ª Câmara do TCU apreciou Relatório de Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo, entre outras coisas, determinado a este órgão que "analise, tempestivamente, as prestações de contas dos convênios financiados com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social."

2. Quanto ao mérito, a tese de que a CENEUP, por se constituir sob a forma de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, é sociedade comercial e, daí, possui como finalidade o lucro, não subsiste.

3. O que define a natureza da sociedade, se comercial ou não, é o objeto para o qual foi criada, e não a forma de sua constituição. Essa é a regra, excepcionada apenas pelas sociedades por ações, que, em razão do § 1º do art. 2º da Lei 6.404/76, são sempre comerciais, mesmo não tendo por objeto atividade comercial. Nesse sentido — o de que a estruturação por quotas não é exclusiva das sociedades comerciais — , vale transcrever o magistério de Rubens Requião (Curso de Direito Comercial, 1º Volume, 21ª ed., pág. 335). Ao comentar sobre as sociedades por quotas de responsabilidade limitada, diz o autor:

"Desde os primeiros comentários, como os de Villemor do Amaral, à maioria dos autores pareceu ser ela apropriada para dar forma jurídica também às sociedades civis, como faculta o art. 1.364, do Código Civil. As sociedades civis, segundo esse artigo, podem revestir-se das formas estabelecidas nas leis comerciais, quando obedecerão aos respectivos preceitos. A sociedade por cotas serve, pois, de estrutura jurídica também às sociedades civis, sem que estas percam sua qualidade."

4. Assim, com base no acima exposto, não vejo como traçar um nexo causal entre a natureza comercial da CENEUP e sua suposta finalidade lucrativa, pela razão óbvia de que a sociedade não possui, ante seu objeto, natureza comercial. Seu objeto, segundo estatuto consignado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (fl. 48), é *"a prestação de assistência social-bio-psico-educacional a crianças e adolescentes portadores de deficiência, visando incrementar suas capacidades residuais, promovendo sua habilitação/reabilitação e integração social, familiar e comunitária, podendo ainda desenvolver atividades conexas ou correlatas."* É possível depreender, à luz deste estatuto, que a CENEUP não desenvolve atividades comerciais, não sendo, pois, sociedade comercial.

5. No que tange à verificação do intuito de lucro, vale, *mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio aplicado à verificação da natureza comercial da pessoa jurídica, ou seja, o que o define não é a forma de constituição da pessoa, e sim o que dispõe seu estatuto sobre a distribuição de lucros. Assim, o fato de a CENEUP ser uma Sociedade Civil não implica que vise ao lucro. Há de se observar como efetivamente desenvolve suas atividades, se de forma lucrativa ou não. Pelos autos, a única peça capaz de clarear esta questão é o referido estatuto de fl. 48. Nele, consta o seguinte (7ª Cláusula do contrato original):

"Os lucros e perdas verificados no balanço anual serão reinvestidos ou suportados pela própria instituição, para que se atinjam as metas propostas na cláusula 2ª (segunda) do pré-falado contrato original da Sociedade Civil denominada Centro Especializado Neuro-Psicológico Ltda, matriz e filial."

6. Portanto, permito-me afirmar que, pelas provas acostadas aos autos, é a CENEUP pessoa jurídica desprovida de fins lucrativos, o que faz com que não haja, quanto a este aspecto, irregularidade no Convênio em análise.

7. Posto isso, acolho, em sua essência, o parecer da Unidade Técnica e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 881/2001-TCU- Plenário

1. Processo nº TC - 008.790/2001-0
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
4. Entidade: Centro Especializado Neuro-Psicológico Ltda., CENEUP
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/PE
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – conhecer a presente Representação, para, no mérito, julgá-la improcedente;

8.2 – cientificar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco desta decisão;

8.3 – proceder ao arquivamento deste feito.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-009.964/2001-6
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER
Interessado: Congresso Nacional
Responsável: Rogério Gonsalez Alves – Diretor-Executivo respondendo pela Diretoria-Geral

EMEN**TA:** Fiscobras 2001. Obras de construção e pavimentação de trechos rodoviários no corredor Araguaia-Tocantins (BR-158/MT). Ausência de irregularidades. Arquivamento. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de construção e pavimentação de trechos rodoviários no corredor Araguaia-Tocantins (BR-158/MT), correspondentes ao PT 26.782.0237.5710.0026. O trabalho tem o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2002, por meio do sistema Fiscobras.

2. Os serviços estão sendo realizados em estrada já implantada desde 1980 (leito estradal), o que assegurará a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da região nordeste do Estado de Mato Grosso, permitindo o escoamento da produção agropecuária por via asfaltada, além de compor o transporte intermodal junto com a hidrovia Araguaia-Tocantins.

3. A obra divide-se em dois grandes trechos: o primeiro, compreendido entre o entroncamento da BR-158/MT com a MT-326 e o entroncamento da BR-158/MT com a BR-

242/MT; o segundo entre o entroncamento da BR-158/MT com a BR-242/MT e a Divisa do Estado de Mato Grosso com o do Pará.

4. Até o exercício de 2000 (inclusive), apenas o primeiro trecho havia recebido recursos financeiros do Orçamento da União, cuja execução foi delegada ao Departamento de Viações e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso (DVOP/MT) em 31.08.1988, por meio do Convênio PG-296/88-00.

5. O trecho compreendido entre o entroncamento da BR-158/MT com a BR-242/MT e a divisa do Estado de Mato Grosso com o do Pará foi incluído no Plano Plurianual (PPA) do quadriênio 2000-2003, tendo a sua primeira previsão orçamentária estabelecida para o exercício de 2001 (LOA 2001).

6. O segundo trecho ainda não foi iniciado, estando em fase de licitação para a escolha da empresa responsável pela elaboração do projeto básico.

7. A equipe de auditoria informa que a presente obra foi objeto de levantamentos realizados em 1998 (TC 925.577/1998-7) e 1999 (TC 007.007/1999-0), com a diferença de abranger apenas parte do empreendimento (entroncamento com a rodovia MT-326 e entroncamento com a BR-242/MT).

8. O valor estimado para a conclusão do empreendimento é de R$ 146.879.574,54. A Lei Orçamentária Anual de 2001 destinou R$ 10.900.000,00 para o correspondente programa de trabalho. Com esses dados e mantido o mesmo fluxo de recursos, a obra só se completaria em mais de treze anos. Naturalmente esse prazo poderá ser diferente em função do aporte e regularidade dos valores a ela destinados.

9. Não havia licença ambiental para o trecho compreendido entre os entroncamentos MT-326 e BR-242/MT. Todavia, considerando que parte do trecho já se encontra pavimentado (52 km de um total de 242,5); que a obra apenas pavimenta trecho já implantado, aproveitando o traçado original; e tendo em vista, por último, o acréscimo no custo da obra, advindo da exigência da aludida licença, frente ao escasso benefício decorrente da sua consecução, a equipe de auditoria se manifesta pela falta de oportunidade em se exigir a obtenção, pelo órgão interessado (DNER ou entidade que o substitua), da correspondente licença ambiental para a pavimentação do trecho compreendido entre o entroncamento MT-326 e o entroncamento da BR-158/MT com a BR 242/MT.

10. O edital para execução do novo trecho (entroncamento BR-242/MT - divisa MT/PA), prevê a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental exigido pelo órgão de controle do meio ambiente estadual (FEMA/MT) e pelo Ministério dos Transportes, pois trata-se de empreendimento novo.

11. Por fim, considerando que no presente levantamento não foram apuradas transgressões a norma legal ou inconsistências de outra natureza (contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial), a equipe de auditoria propõe que este processo seja anexado às contas do DNER, por força do disposto no art. 194, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

12. A proposta foi aprovada pelo Secretário da Secex/MT e validada pela Secob.

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo no presente processo em substituição ao Ministro Marcos Vinicios Vilaça, com fundamento no art. 63 da Lei nº 8.443/92 e nos termos da Portaria TCU nº 336, de 16.10.2001.

2. A equipe de auditoria não aponta nenhuma irregularidade no empreendimento que mereça a adoção de medidas corretivas por parte da administração.

3. Embora o art. 225, inciso IV, da Constituição Federal e a Lei nº 6.938/81 exijam a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e o devido licenciamento de obras capazes de causar degradação do meio ambiente, concordo com a conclusão da unidade técnica, em virtude das razões que apresenta em seu relatório e ainda porque a construção da estrada foi iniciada em 1980, antes, portanto, da promulgação das mencionadas normas.

4. Quanto à proposta de se juntar os autos às contas do DNER, tenho por conveniente só adotar essa providência se os fatos apurados puderem ter algum reflexo sobre a gestão do órgão ou entidade (conforme exposto em meus votos nos TCs 500.163/1998-7, 015.393/1997-6, 928.652/1998-0, e 002.993/1999-6).

5. No presente caso, não se registrou nenhum fato que possa influir na avaliação da gestão da entidade fiscalizada, por isso deixo de acolher a sugestão da unidade técnica.

Dessa forma, fazendo apenas a ressalva do item anterior, acolho as propostas da Secex/MT e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 882/2001-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-009.964/2001-6
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)
4.1. Interessado: Congresso Nacional
4.2. Responsável: Rogério Gonsalez Alves – Diretor-Executivo respondendo pela Diretoria-Geral
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MT
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. arquivar o presente processo tendo em vista que não foram detectadas irregularidades nas obras de construção e pavimentação dos trechos rodoviários no corredor Araguaia-Tocantins (BR-158/MT) correspondentes ao PT 26.782.0237.5710.0026; e

8.2. remeter cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para ciência.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-007.399/2001-0
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Órgão: Ministério da Integração Nacional.
Responsável: Simão Cirineu Dias, Ministro interino.

EMENTA: Levantamento de Auditoria nas obras de construção e recuperação de infra-

estrutura hídrica “Transposição de Águas do Rio do Sono – TO/ Rio Grande – BA”, para subsidiar proposta de lei orçamentária para o exercício de 2002, em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – Plenário. Obra não iniciada. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/BA, no período de 16/05 a 08/06/2001, nas obras de construção e recuperação de infra-estrutura hídrica “Transposição de Águas do Rio do Sono – TO / Rio Grande – BA”, segundo o programa de trabalho n. 18.544.0515.1851.0911, em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – TCU – Plenário, objetivando auxiliar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o ano de 2002.

2. A equipe da Secex/BA, no Relatório de fls. 12/13, consigna que a importância socioeconômica da obra reside no fato de propiciar condições para a fixação do homem na região, a qual é, atualmente, inóspita. Planeja-se, segundo informa a equipe, a implementação de um projeto de irrigação para o Estado da Bahia. Registra, ainda, que a obra não foi iniciada, encontrando-se em fase de estudo de viabilidade, não havendo projeto básico/executivo.

3. A equipe propõe (fl. 13), com aquiescência da Diretora da 1ª Divisão Técnica e do Secretário (fl. 14), seja a obra incluída no Plano de Auditorias do primeiro semestre de 2002.

4. Mediante o Despacho de fl. 15, o então Relator do feito, Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo, encaminhou os autos à Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis para que se pronunciasse acerca da proposta formulada pela Secex/BA. Aquela unidade técnica, de seu turno, tendo em conta tratar-se de auditoria em obras, solicitou a manifestação da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, a qual teceu as seguintes considerações, no essencial (fl. 17).

“O principal critério para inclusão de uma obra no Plano Especial denominado Fiscobras é a alocação de recursos para a mesma, em volume significativo, no Orçamento Geral da União – OGU, no exercício em que se dá a fiscalização. No Fiscobras/2001, por exemplo, todas as obras univocamente identificadas no OGU e com dotação prevista superior a R$ 5 milhões foram incluídas no Plano.

Caso o empreendimento em questão seja, de fato, contemplado com volume significativo de recursos na lei orçamentária do próximo ano, será automaticamente inserido no conjunto de Programas de Trabalho a serem auditados no âmbito do Fiscobras/2002.

Assim, considerando que, se confirmada a futura alocação de recursos, a obra em comento fará parte do Plano Especial de Obras do próximo ano, graças ao critérios de seleção inerentes a este, sugerimos seja considerada atendida a proposta da equipe de auditoria da Secex/BA, que obteve o ‘de acordo’ da Diretora da 1ª DT e do titular daquela Secretaria (fl. 14)”.

5. À fl. 19, a Adfis manifesta-se favoravelmente à “proposta de inclusão [da obra] no Plano Especial de Auditoria em Obras para o próximo ano, desde que atendido o critério mencionado pela Secob”.

6. É o relatório.

VOTO

Consoante visto no Relatório supra, a obra não foi iniciada, não havendo sequer projeto básico/executivo. Outrossim, não consta dos autos informação que indique previsão de dotação de recursos a serem alocados à obra.

2. Diante desse quadro, entendo que não há motivo para a inclusão, desde logo, da aludida obra no Plano Especial de Auditoria para o exercício de 2002. Ademais, consoante consignou a Secretaria de Obras, caso o empreendimento venha a ser contemplado com recursos significativos, será incluído, automaticamente, “no conjunto de Programas de Trabalho a serem auditados no âmbito do Fiscobras/2002”.

Assim sendo, com a devida vênia dos pareceres, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

DECISÃO Nº 883/2001 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-007.399/2001-0.
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria realizado em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – TCU – Plenário.
3. Órgão: Ministério da Integração Nacional.
4. Responsável: Simão Cirineu Dias, Ministro interino.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secex/BA, Secob e Adfis.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE arquivar o presente processo.
9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-012.446/2001-2
Natureza: Representação
Órgão: Governo do Estado do Espírito Santo
Interessado: Procuradoria-Geral da República

Ementa: Representação. Informações acerca do montante total de recursos federais, transferidos ao Estado do Espírito Santo a partir de 1999, que compõem a base de incidência do percentual de 25% de que trata o art. 212 da Constituição Federal, bem como acerca da correta aplicação desse percentual pelo Governo Estadual. Conhecimento. Fornecimento dos dados pertinentes à competência do TCU.

Adoto com relatório a bem elaborada instrução do Assessor da Secex/ES Francino Dias Ferreira, cujas conclusões mereceram a anuência do titular da unidade (fls. 29/35):

"Através do OFÍCIO PGR/GAB/Nº 606, de 10 de agosto de 2001, o Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, solicita a este Tribunal que informe "*acerca do montante total dos recursos federais dirigidos ao Estado do Espírito Santo, mormente quanto à fiel execução da percentagem determinada pelo art. 34, inciso VII, 'e', c/c art. 212* ***caput*** *da Constituição da República*".

2. A Representação vem acompanhada do Despacho de autoria do Próprio Procurador-Geral da República, exarado no Processo PGR n.º 1.17.000.000732/2001-36, que trata de solicitação de diversos partidos políticos, visando à deflagração de processo de intervenção federal no Estado do Espírito Santo.

3. Para melhor clareza do assunto aqui tratado, julgamos pertinente a transcrição de alguns trechos do referido Despacho do Dr. Geraldo Brindeiro:

"2.Na peça inicial, em 81 páginas, os partidos subscritores descrevem diversas irregularidades que, em tese, teriam sido praticadas no Estado do Espírito Santo, no transcurso dos mandatos do ex-Governador VÍTOR BUAIZ e do atual Governador JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA.

3. Em síntese, afirmam a inobservância do percentual definido no art. 212, da Carta Política, a ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino, porquanto as receitas, mormente as advindas da arrecadação do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e destinadas ao Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP, devem ser incluídas no cálculo do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) a que se refere esse dispositivo constitucional. Asseveram que tal vinculação de receitas ao FUNDAP, outrossim, viola a norma insculpida no art. 167, inciso IV, da Lei Maior, que veda "a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa". Noticiam a malversação e/ou desvio de verbas públicas por parte do Poder Executivo estadual, o que implicaria violação ao livre exercício dos Poderes na referida unidade da Federação. Sustentam a utilização do Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES para financiar campanhas escusas, de sorte a uma vez mais subtrai os poderes democraticamente instituídos no Estado. Apontam, ainda, irregularidades nas indicações ao Tribunal de Contas Estadual pela Assembléia Legislativa, no que restaria configurada uma crise institucional no Estado do Espírito Santo, arraigada na referida Assembléia, no FUNDAP, no Poder Executivo e no Tribunal de Contas Estadual. Acrescentam a realização de operações irregulares de transferência de crédito oriundo de ICMS pelo Governador JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA e pelo ex-Secretário de Estado ANTÔNIO GENTIL RUY, bem como concessão de crédito especial e anistia de multas em relação ao mesmo imposto. Concluem assegurando o envolvimento de setores da segurança pública com a criminalidade do Estado.

4. Instruem a peça inicial, dentre outros documentos, recortes e peças de jornais de circulação nacional, versando acerca dos fatos narrados; cópias de votos proferidos e atas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; cópia de parecer exarado pelo Professor Celso Ribeiro Bastos, em que trata acerca da incidência da norma constitucional introduzida pela Emenda n° 14/96; notas explicativas acerca das alegadas irregularidades; cópias de requerimentos encaminhados ao Ministério Público estadual.

5. A apreciação da solicitação demanda algumas considerações sobre a representação interventiva e os permissivos constitucionais referentes à intervenção da União Federal nas unidades da Federação.

6. Compreendida como medida excepcionalíssima dentro da estrutura federativa brasileira, a intervenção é descrita em hipóteses de interpretação necessariamente taxativa. No que tange aos fatos descritos nestes autos, vale consignar o seguinte trecho do artigo 34 da lei Maior:

*"**Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais;

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta:

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde." O grifo é do original.

7.O próprio texto constitucional, vale dizer, cuidou de especificar a legitimidade para a provocação de tal providência extrema, a teor do disposto em seu art. 36, do qual é oportuno registrar os seguintes excertos:

"Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII;" *O grifo é do original.*

(.....)

11.Portanto, a pertinência da solicitação restringe-se tão-somente à apuração acerca da ocorrência, ou não, da hipótese prevista no, acima transcrito, artigo 34, inciso VII, "e", c/c o art. 212, *caput*, ambos da Carta Política. Isto é, circunscreve-se a apreciação destes autos a aplicação do mínimo exigido de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. *Grifamos.*

12.Nesse passo, forçoso concluir pela natureza eminentemente técnica da apreciação da matéria, cujo exame incumbe, por atribuição constitucional que lhe é atribuída, ao próprio Poder Legislativo, consubstanciado no exame das contas regularmente realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

13.Deveras, é o Tribunal de Contas Estadual o órgão hábil a verificar a fiel execução, ou não, do preceito constitucional pelo Poder Executivo. Com efeito, não constam dos autos as atas dos julgamentos referentes às contas do atual Governo. Em que pese constar o voto do Conselheiro Relator ERASTO AQUINO e SOUZA no Apenso I, nem mesmo a ata desse julgamento encontra-se acostada. Grifamos.

14.Impende sublinhar, por oportuno, que, em princípio, não se vislumbra plausibilidade na intervenção federal em unidade da Federação amparada por inobservância de princípio constitucional sensível ocorrida em legislatura anterior ao do atual Chefe do Poder Executivo Estadual. É que, a priori, não se revela razoável a excepcional supressão da autonomia do Estado motivada por descumprimento provocado por aquele que não o atual ocupante da chefia do Poder Executivo, desde que, por óbvio, este venha observando as prescrições contidas no mencionado art. 34 da Lei Maior.

15.Note-se que a inviabilidade da representação interventiva que vise sanear violação de princípio constitucional sensível praticada por Governo anterior ao presente não significa a inexistência de qualquer sanção. Com efeito, tal prática pode, em tese, configurar inclusive crime previsto no Código Penal, além da responsabilização no âmbito cível por prática, em tese, de improbidade administrativa.

16.A representação interventiva, ajuizada perante o Supremo Tribunal, cuja atribuição é exclusiva do Procurador-Geral da República, prevista no art. 36, inciso III, da Carta Política, demanda um suporte probatório mínimo, de sorte a materializar o alegado descumprimento do princípio constitucional sensível, cuja violação se afirma na inicial.

17.Destarte, revela-se providência consentânea à pretensão dos requerentes, bem como à formação do convencimento do Ministério Público Federal acerca da necessidade de ajuizamento da representação, o envio de cópias, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, das atas de julgamento aprovando, ou reprovando, as contas apresentadas pelo Governador do Estado, mormente no que toca à percentagem aludida no art. 34, inciso VII, "e", c/c o art. 212, caput, todos da Constituição da República. Pelas mesmas razões, vislumbra-se oportuna igual providência em relação ao Tribunal de Contas da União, para que este informe qual o montante total das verbas federais transferidas ao Estado do Espírito Santo, da regularidade no repasse das verbas federais dirigidas a esse Estado. Tais informações guardam pertinência com os anos de 1999 aos dias de hoje, em virtude da atual Administração. Informações da mesma natureza, vale acrescentar, devem ser fornecidas pela Secretaria da Fazenda do Estado, órgão do Poder Executivo responsável, em última análise, pelo cumprimento do preceito constitucional, bem como aos Ministérios da Educação e da Fazenda no âmbito Federal." Grifamos.

4.Como se vê, o objetivo da solicitação está claramente demonstrado e consubstancia na coleta de informações que possam caracterizar o cumprimento ou não do art. 212 da Constituição Federal, abaixo transcrito, por parte do atual Governo do Estado do Espírito Santo (portanto a partir do exercício de 1999), e necessárias à fundamentação de processo de intervenção federal:

"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

5.Observa-se que o dispositivo constitucional aborda a aplicação de recursos em educação por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ensejando-nos tecer algumas

considerações quanto à competência ou não deste Tribunal para o atendimento pleno à solicitação em exame.

6.Neste contexto, o art. 1º da Instrução Normativa TCU n.º 36/2000 veio a estabelecer que *"a fiscalização do cumprimento, pela União, da aplicação do mínimo de dezoito por cento da receita resultante de impostos federais na manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 212 da Constituição Federal, bem como dos procedimentos sob responsabilidade dos órgãos federais para o cumprimento do art. 60 e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e ainda da aplicação, no âmbito de cada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de recursos federais oriundos da complementação da União, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes". Grifamos.*

7. A propósito, merece também transcrição os seguintes trechos da exposição de motivos elaborada pelas antigas SECON e 6ª SECEX, quando da aprovação do texto da Instrução Normativa n.º 21/98, antecessora da citada IN 36/2000:

"1. O cumprimento dos arts. 212-CF c/c o art. 60-ADCT, no que pertine à União, que já vinha sendo verificado pelo TCU por ocasião do exame das Contas do Governo, passa agora a ser normatizado, sendo submetida anualmente ao Ministro-Relator das Contas do Governo Federal proposta de menção no Relatório e Projeto de Parecer Prévio pertinentes, a serem submetidos ao Tribunal em época própria.

2.No que se refere à aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino por parte dos Estados e Municípios de que tratam os mesmos arts. 212-CF e 60-ADCT, a fiscalização do cumprimento é atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Grifamos.

3.O Tribunal acompanhará a distribuição de recursos para os Fundos de cada Estado e cada Município, bem como a complementação devida pela União aos Fundos de Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 60-ADCT, e ainda verificará a classificação das receitas e o crédito dos valores, pelo agente financeiro, aos beneficiários, na forma e prazos constitucionais e legais."

8.De concluir, portanto, que a solicitação em tela encerra dois aspectos relacionados à competência para o seu atendimento: a) o primeiro aspecto, de competência deste Tribunal, refere-se ao fornecimento de informações relativas ao "montante total de recursos federais dirigidos ao Estado do Espírito Santo", e que deve ser compreendido, ante o teor do Despacho de S. Exª , o Procurador-Geral da República, como sendo os recursos transferidos ao Estado do ES para composição da base de incidência do percentual de 25% de que trata o art. 212 da Carta Magna, incluindo-se os eventuais valores de complementação da União para o FUNDEF; b) o segundo aspecto, relativo "à fiel execução da percentagem determinada pelo art. 34, inciso VII, 'e', c/c art. 212 caput da Constituição da República", indiscutivelmente, é de competência do Tribunal de Contas do Estado. A propósito, neste segundo aspecto, ante o teor dos itens 13 e 17 do referido Despacho, o questionamento a este Tribunal foi feito de forma equivocada.

9.Relativamente à competência atribuída a este Tribunal, esta Secretaria, para possibilitar o cumprimento do Despacho do Exmº Sr. Ministro-Relator constante de fl. 01, buscou orientações e subsídios da Unidade Técnica especializada deste Tribunal, a Secretaria de Macroavaliação Governamental, na pessoa do Diretor da 1ª DT, Dr. Raimundo Nonato Gomes, que nos enviou dois arquivos de dados.

10.No primeiro arquivo estão disponibilizados os recursos do FUNDEF, podendo extrair-se deles a informação de que não houve complementação da União para o Estado do Espírito Santo desde 1999 até junho de 2001 (fls. 15/17). Esses recursos fazem parte do montante representativo dos 25% constitucional.

11.O segundo arquivo está representado pelos recursos transferidos pela União, decorrentes de seus impostos, ao Estado do Espírito Santo que, segundo o art. 212 da CF, devem compor a base de incidência do percentual de 25% de que trata o referido dispositivo constitucional (fls. 18/23). Tais valores foram consolidados no quadro abaixo (exceto os de fls. 24/27, por não significarem transferências da União), formando o montante que deve ser informado ao D. Procurador da República, na forma solicitada:

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS				
	1999	**2000**	**2001 (*)**	**TOTAL**
FPE	154.207.293,18	182.736.878,17	140.624.800,09	477.568.971,44
FPM-CAPITAL	19.411.500,74	20.606.387,18	14.873.353,47	54.891.241,39
FPM-INTERIOR DO ESTADO	211.265.546,37	230.604.929,37	174.241.473,68	616.111.949,42
LEI COMPLEMENTAR 87/96	100.759.400,97	99.677.548,95	64.893.222,88	265.330.172,80
IPI-EXPORTAÇÃO	61.410.858,48	67.259.493,31	56.286.445,21	184.956.797,00
ITR	1.121.717,65	932.747,23	114.974,19	2.169.439,07
TOTAL	548.176.317,39	601.817.984,21	451.034.269,52	1.601.028.571,12

(*) até agosto de 2001.

12.No tocante à matéria de competência do Tribunal de Contas do Estado, esta Secretaria, a título de colaboração, expediu o Ofício SECEX/ES n.º 508, aditado pelo de n.º 510 (fls. 12/13), solicitando as seguintes informações, para posterior envio à Procuradoria-Geral da República:

a) se o Governo do Estado do Espírito Santo vem aplicando corretamente o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconizado no art. 212 da Constituição Federal;

b) se a receita da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, destinada ao Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP, está inserida na base de cálculo do percentual mencionado na alínea "a" acima.

13.A relevância do questionamento relativo ao FUNDAP (alínea "b" supra) está demonstrada no item 3 do Despacho do Procurador-Geral da República (vide transcrição no item 3 desta instrução), onde se vislumbra a hipótese dos valores de ICMS gerados pelo sistema FUNDAP não estarem sendo considerados no cálculo do percentual de 25% constitucional. Bastante oportuno trazer à colação, neste contexto, até para oferecer maiores subsídios à autoridade solicitante da informação, a opinião do Secretário de Estado da Fazenda, Sr. João Luiz Tovar, expressa na página "Opinião" do jornal "A GAZETA", edição de 15/09/2001, da qual destacamos o seguinte trecho:

"A falta de conhecimento ameaça o Fundap e isso se manifesta nos questionamentos e proposta que ignoram efeitos perniciosos. O principal deles é o que insiste em contabilizar o ICMS gerado pelo sistema como receita líquida disponível do Estado e como tal sujeita ao contingenciamento da Emenda da Educação configurando uma clara ameaça à sua atratividade ou ao estímulo de seus operadores."

14.A considerar tal declaração, teríamos por negativa a resposta ao questionamento a que se refere a letra "b" do item 12 supra.

Ante todo o exposto, e considerando que até a presente data não obtivemos o atendimento aos Ofícios SECEX/ES nºs 508 e 510/2001, por parte do Tribunal de Contas do Estado do ES, e que a permanência no aguardo dessas informações prejudicaria o desempenho da competência atribuída a este Tribunal, propomos o encaminhamento do presente processo ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator, Iram Saraiva, sugerindo acolher a Representação formulada pelo Exmº Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, para informá-lo de que:

a) o montante dos recursos da União transferidos ao Estado do Espírito Santo que, segundo o art. 212 da CF, devem compor a base de incidência do percentual de 25% de que trata o referido dispositivo constitucional é o constante do quadro abaixo:

[vide item 11 precedente]

b) a competência para proceder à fiscalização da fiel execução da percentagem determinada pelo art. 34, inciso VII, 'e', c/c art. 212 caput da Constituição da República é do Tribunal de contas do Estado do Espírito Santo;

c) tão logo recebidas as informações solicitadas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo através do ofício SECEX/ES n.º 508/2001, quais sejam, se o Governo do Estado do Espírito Santo vem aplicando corretamente o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino,

conforme preconizado no art. 212 da Constituição Federal; e, se a receita da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, destinada ao Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP, está inserida na base de cálculo do percentual mencionado na alínea "a" acima, estas lhes serão comunicadas."

É o relatório.

VOTO

Ante as razões expostas, concordo com o posicionamento da unidade técnica no sentido de que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo atestar o cumprimento, pelo Governo Estadual, da execução do percentual determinado pelo art. 34, inciso VII, alínea 'e', c/c o art. 212, *caput*, da Constituição Federal (25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino).

2. Quanto aos recursos federais transferidos àquele estado e que compõem a base de incidência do mencionado percentual, cabe informar ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da União os dados fornecidos pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG e constantes do relatório precedente, obtidos a partir de informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco do Brasil S/A. Omitiria, no entanto, a última coluna da tabela proposta pela unidade técnica, uma vez que os cálculos pertinentes devem ser efetuados dentro de cada exercício, sendo irrelevante, no caso, as somas de recursos repassados desde 1999.

3. Incluo, nos dados relativos ao corrente exercício, os seguintes valores referentes ao mês de setembro/2001, obtidos pela minha assessoria junto à Semag e não disponíveis quando da instrução dos autos:

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS – SETEMBRO/2001 (R$1,00)

FPE	17.917.493,88
FPM-CAPITAL	1.894.618,78
FPM-INTERIOR DO ESTADO	22.262.938,49
LEI COMPLEMENTAR 87/96	8.111.652,86
IPI-EXPORTAÇÃO	6.714.688,59
ITR	37.527,65
TOTAL	56.938.920,25

4. Também objetivando atualizar as informações disponíveis, registro que não houve complementação da União relativa ao Fundef, para o Estado do Espírito Santo, nos meses de julho, agosto e setembro de 2001 (vide item 10 do relatório precedente).

5. Com estas considerações, acolho as conclusões da Secex/ES e Voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 884/2001-TCU - Plenário

1. Processo nº TC 012.446/2001-2
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Procuradoria-Geral da União
4. Órgão: Governo do Estado do EspíritoSanto
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/ES
8. Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da representação formulada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, para informar-lhe que:

8.1.1. o montante dos recursos da União transferidos ao Estado do Espírito Santo, que integram a base de incidência do percentual determinado pelo art. 34, inciso VII, alínea 'e‘, c/c o art. 212, caput, da Constituição Federal é o constante do quadro a seguir:

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS (em R$ 1,00)			
	1999	**2000**	**2001 (até setembro)**
FPE	154.207.293,18	182.736.878,17	158.542.293,97
FPM-CAPITAL	19.411.500,74	20.606.387,18	16.767.972,25
FPM-INTERIOR DO ESTADO	211.265.546,37	230.604.929,37	196.504.412,17
LEI COMPLEMENTAR 87/96	100.759.400,97	99.677.548,95	73.004.875,74
IPI-EXPORTAÇÃO	61.410.858,48	67.259.493,31	63.001.133,80
ITR	1.121.717,65	932.747,23	152.501,84
TOTAL	548.176.317,39	601.817.984,21	507.973.189,77

8.1.2. a competência para proceder à fiscalização da fiel execução do retromencionado percentual é do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

8.1.3. tão logo recebidas as informações solicitadas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo através do Ofício SECEX/ES n.º 508/2001, quais sejam, se o Governo do Estado do Espírito Santo vem aplicando corretamente o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconizado no art. 212 da Constituição Federal, e se a receita da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, destinada ao Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP, está inserida na base de cálculo do referido percentual, estas lhes serão comunicadas;

8.2. encaminhar cópia desta decisão, relatório e voto ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.815/2000-9
Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
Entidade: Prefeitura Municipal de Mataraca/PB

Ementa: Representação com fulcro no art. art. 69, inciso IV, da Resolução nº 136/2000 – TCU. Indício de irregularidades na utilização de recursos repassados por meio de convênio para a construção de creche. Prestação de contas aprovada pelo órgão repassador. Decisão nº 006/2001 – TCU – Plenário. Determinação de envio de cópia

dos autos para fins de reavaliação e eventual instauração de tomada de contas especial. Aprovação mantida após a reavaliação. Razoabilidade dos motivos apresentados. Precedentes no sentido da regularidade das despesas realizadas. Arquivamento. Comunicação aos interessados.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente relatório a percuciente instrução de fls. 155/156, **verbis**:

"Tratam os autos de representação originária de expediente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Oficio nº 752/2000 – GAPRE-SECPL – fl. 118), formalizada conforme preceitua o art. 37, inciso IV, da Resolução TCU nº 77/96, dando conta do Acórdão APL-TC296/2000 (fls. 1/2), daquela Egrégia Corte de Contas, que determinou à sua Secretaria do Tribunal Pleno, o encaminhamento a este Tribunal, de processo com peças dos autos (TC 3988/97), da prestação de contas do exercício de 1996, da ex-prefeita de Mataraca, Srª Eliane Maria Cavalcanti Lyra.

2. Conforme consta no aludido Acórdão, foram detectadas irregularidades provenientes de gastos excessivos, por itens pagos e não realizados na Construção de Creche do Conjunto Novo Horizonte, no montante de 14.554,38 UFIR, sendo 13.098,95 realizados com recursos federais através do **Convênio nº 467/SAS/MPAS/96,** firmado entre a prefeitura e o Ministério da Previdência e Assistência Social, tem como número no SIAFI 315454 (fls. 121/130). O valor total do convênio é de R$ 41.920,00, cabendo R$ 37.728,00 ao MPAS e R$ 4.192,00 à Prefeitura de Mataraca. A transferência dos recursos se deu através da Ordem Bancária nº 789 de 24/12/1996. O objeto do suso convênio seria para construção de creche de acordo com o plano de trabalho.

3. Nos relatórios constantes do processo (fl. 34) além de outros emitidos pelo Departamento de Licitação, Contratos e Convênios – DELIC (fls. 75/77, 111/114), foram observadas diferenças entre os quantitativos contratados e os efetivamente executados, bem como entre os preços unitários contratados com os de mercado, importando em excesso, porém sempre deixando claro que a avaliação final, somente ao término da obra. O convênio em exame, já foi aprovado pelo MPAS, conforme documentos extraídos do SIAFI (fls. 121/130).

4. Consoante a Decisão nº 006/2001-TCU – 2ª Câmara, foi enviada por intermédio de Oficio SECEX/PB nº 100 de 05/02/2001 (fl. 146), cópia completa dos presentes autos ao Ministério de Previdência e Assistência Social, para que fosse reavaliado seu posicionamento, e se fosse o caso, instaurada Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio nº **467/SAS/MPAS/96,** celebrado entre o mesmo e a Prefeitura Municipal de Mataraca, visando a construção de creche escolar, remetendo-a, se instaurada a competente TCE, a esta Corte no prazo de 60 (sessenta) dias.

5. Em atendimento ao oficio acima citado, a Coordenação Geral de Convênios e Contratos/Coordenação de Prestação de Contas do MPAS enviou Oficio nº 1375 de 27/04/2001 à fl. 149, informando que após reavaliação, mantém o posicionamento quanto à aprovação do convênio em questão ante as razões abaixo descritas:

a. As diferenças entre as quantidades de serviços aprovadas no Plano de Trabalho/Planilha Orçamentária e as efetivamente executadas pela Prefeitura Municipal correspondem a falta de execução da laje pré-moldada, colocação de vidros e revestimento do forro no valor de R$ 6.440,21, que não puderam ser executadas a posteriori sem causar danos a estrutura já pronta;

b. A prefeitura acatou as sugestões da SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social do MPAS, que visitou a obra em 03/03/1997 e executou uma área coberta com 86,00 m², um pátio, uma lavanderia, um *playground*, além de cercar a quadra da creche com muro e alambrado, no valor total de R$ 12.365,78;

c. O valor gasto com o serviço executado conforme sugestão do SEAS ultrapassou em R$ 5.925,57 o valor dos serviços não executados descritos no item *a*, bem como foi de maior utilidade para a creche, motivo pelo qual foi considerado concluído o objeto pactuado;

d. Acrescenta que a tabela de custos utilizada para aprovação dos projetos de engenharia baseia-se nos preços publicados na revista "Construção" – Editora PILAI, com preços por região.

6. Conforme informações prestadas pelo órgão repassador, ficou bem caracterizada a

boa-fé do responsável, a ausência de indícios de locupletamento e a aplicação dos recursos em beneficio da comunidade, visando a consecução de objetivos similares e no mesmo contexto daquele previsto, ainda que em fins diferentes dos colimados inicialmente no objeto do convênio.

7. Quanto à questão mencionada sobre os preços unitários contratados serem superiores aos praticados no mercado, importando em excesso, o órgão repassador rebate com a informação sobre a fonte de preços utilizada da revista Construção

8. Considerando as razões expostas anteriormente, bem como a jurisprudência do Tribunal no sentido de não considerar irregular este tipo de despesa (Acórdão nº 039/97 – Ata nº 09/97 – Plenário; Acórdão nº 018/97, Ata nº 03/97 – 1ª Câmara; Acórdão nº 308/96, Ata 31/96 – 1ª Câmara; Acórdão nº 107, Ata 08/96 – 2ª Câmara; Acórdãos nºs 251 a 255, Ata nº 29/95 – 2ª Câmara; Acórdão 341/97, Ata nº 19/97 – 2ª Câmara; Acórdão 220/98, Ata 20/98, 2ª Câmara), acompanhamos o posicionamento do órgão repassador, sugerindo o encerramento e posterior arquivamento do presente processo, comunicando ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba a decisão tomada por esta Corte."

Em despacho de fls. 157 o digno Diretor da 2ª DT, acompanhado pelo ilustre Secretário de Controle Externo, acolhe a proposta de encaminhamento acima transcrita, acrescendo a sugestão de "comunicação da decisão que vier a ser tomada, acompanhada do Relatório e Voto, ao Ministério Público Federal na Paraíba (item 8.4 da Decisão 006/2001 – Plenário, fls. 143) (...)".

O douto representante do Ministério Público junto a esta Corte, em cota singela (fls. 158, verso), manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

Diante das razões expendidas pelo Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social e dos precedentes colacionados, acolho a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 885/2001 – TCU – Plenário

1.Processo TC 014.815/2000-9
2.Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Mataraca/PB
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: Drª . Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: Secex/PB
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 19, inciso I, *u*, Regimento Interno, DECIDE:

8.1. arquivar os presentes autos;

8.2. enviar cópias da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e ao Ministério Público Federal na referida unidade da Federação.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC 017.992/2000-7
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Rebouças/PR
Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Ementa: Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, acerca de possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Rebouças/PR, ocorridas na transferência de recursos oriundos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Conhecimento. Improcedência. Ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Rebouças/PR. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação instaurada em função do envio de documentação por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tendo em vista a apuração de possíveis irregularidades havidas na aplicação de recursos repassados à Prefeitura Municipal de Rebouças/PR pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

A Unidade Técnica noticia a existência de denúncia formulada pela Câmara Municipal de Rebouças ao Tribunal de Contas do Paraná, em decorrência de não terem sido entregues à Comunidade de Salto equipamentos agrícolas previstos no Plano de Trabalho do PRONAF.

Após o recebimento de cópia do Ofício Caixa 0365/2001, de 06/04/2001, encaminhado pelo Sr. Prefeito Municipal de Rebouças, no qual consta a aprovação, pela Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Caixa, da Prestação de Contas do Contrato de Repasse nº 59.672-29/97, foi realizada diligência pela Secex/PR, a fim de esclarecer a relação entre os fatos denunciados e aqueles declarados regulares pela Caixa Econômica Federal.

Em atendimento à diligência, a Caixa Econômica Federal, por intermédio do Ofício nº 0783/01, de 28/06/2001, em fls. 49, informou que os equipamentos agrícolas questionados, a saber, medidor e detector de umidade para cereais, tambores para armazenamento de sementes, misturador de sementes e máquina de seleção, compunham o Plano de Trabalho do Contrato nº 59.672-29/97, assinado em 19/12/97, concluído em dezembro de 1998, enquanto a aquisição de máquina de polimento de feijão estava prevista no Contrato nº 89.021-87/99, assinado em 09/12/99, concluído em janeiro de 2.001.

Segundo informado pela Caixa à Unidade Técnica, os dois contratos supramencionados tiveram as respectivas prestações de contas aprovadas, tendo sido feita visita ao Município de Rebouças, quando foi constatado pelos representantes da Caixa e do Conselho Estadual do PRONAF, em 22/03/2001, que todos os equipamentos ou materiais estavam à disposição das comunidades, à exceção dos tambores, que de um total de 500 unidades, tinham sido distribuídos 90%, devendo ser concluída a distribuição total destes.

A Unidade Técnica propõe, ante o exposto, que seja o presente processo conhecido como Representação, nos termos do art. 69, inciso IV, da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito,

considerá-la improcedente, dando conhecimento da Decisão a ser proferida aos interessados, arquivando-se, posteriormente, estes autos.

É o relatório.

VOTO

A presente Representação deve ser conhecida por esta Corte de Contas, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 69, inciso IV, da Resolução TCU nº 136/2000 e no art. 213, Parágrafo único do Regimento Interno desta Corte.

Quanto ao mérito, tendo em vista a inexistência de irregularidades ou desvios, conforme se comprovou com a realização de diligência saneadora, acolho a proposta da Unidade Técnica, no sentido da improcedência das denúncias, arquivando-se o presente processo após as comunicações de praxe aos interessados.

Dessa forma, Voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2.001.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 886/2001-TCU - Plenário

1. Processo TC 017.992/2000-7
2. Classe de Assunto: Representação
3. Entidade: Prefeitura Municipal de Rebouças/PR
4. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná
5.Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7.Unidade Técnica: Secex/PR
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 com fulcro no art. 69, inciso IV, da Resolução TCU nº 136/2000, c/c o art. 213, *caput*, do Regimento Interno desta Corte, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

8.2 encaminhar cópia desta Decisão, bem assim do Relatório e Voto que a fundamentam, aos Srs Presidentes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e da Câmara Municipal de Rebouças/PR; e

8.3 arquivar os presentes autos.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-004.914/2001-1
Natureza: Representação
Entidade: Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa - ES
Interessado: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA/ES

Ementa: Representação, formulada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA/ES), contra procedimento licitatório promovido pela Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa. Possível inobservância, pela Escola, do art. 30, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que trata da obrigatoriedade de registro ou inscrição dos licitantes na entidade profissional competente. Improcedência. Identificação no edital, por parte da SECEX-ES, de cláusula exorbitante, consubstanciada na exigência de habilitação dos proponentes no SICAF. Determinação. Ciência ao interessado. Arquivamento dos autos.

Trata-se de Representação, formulada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA/ES), contra procedimento licitatório promovido pela Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa – ES.

Segundo o interessado, no âmbito da Concorrência nº 003/2001, destinada à "*contratação de firma para fornecimento de mão-de-obra de cinqüenta funcionários na categoria de Auxiliar Rural*", a Escola, contrariando o disposto no art. 30, inciso I, da Lei nº 8.666/93, teria omitido "*a exigência do registro dos proponentes junto ao CRA/ES, já que o objeto trata de atividades privativas da profissão de Administração.*" Como precedente nesta Corte, o Conselho cita a Decisão nº 468/96, proferida nos autos do TC-002.335/1996-4.

Examinando o feito, o Analista encarregado da instrução consignou, em essência, o que se segue:

"*Consoante o disposto na Lei nº 6.839/80 e na Lei 8.666/93, ambas, a seguir, parcialmente transportadas, bem como o entendimento que se observa no Voto condutor da Decisão nº 468/96-Plenário (fls. 10/11), parece-nos não restar dúvida quanto à obrigatoriedade de a ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE SANTA TERESA/ES exigir o registro ou inscrição na entidade profissional competente das empresas participantes da licitação nº 003/2001:*

LEI Nº 6.839, DE 30 DE OUTUBRO DE 1980

'Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.'

LEI N° 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

'Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente'.

No entanto, no caso sob exame, observamos que a referida Escola somente permitiu a participação no processo licitatório das empresas regularmente habilitadas no Sistema Unificado de Fornecedores - SICAF, em conformidade com os termos do subitem 2.2 do Edital de Licitação (fls. 5/8). [Essa exigência atende ao disposto na] IN/MARE nº 05/95 - que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do referido sistema - , e, em particular, aos seus subitens 1.3 e 2.2.2, transcritos abaixo:

IN/MARE nº 05/95

'1.3. Fica vedada a licitação para aquisição de bens e contratações de obras e serviços junto a fornecedores não cadastrados.

(...)

2.2. Para cadastramento no SICAF o interessado deverá preencher os formulários, objeto dos Anexos I e II, e apresentar perante a qualquer Unidade Cadastradora dos Estados onde o Sistema já tenha sido implantado, em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por

cartório competente, ou por servidor da Administração, ou publicação em órgão da imprensa oficial, a documentação relativa à Habilitação Jurídica, Qualificação Técnica e Regularidade Fiscal, na forma dos subitens 2.2.1. a 2.2.3. Habilitação Jurídica.

(...)

2.2.2. Qualificação Técnica

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente.'

Diante disso, somos pela descaracterização da irregularidade apontada pelo CRA/ES, considerando que foi exigido pela referida Escola, para habilitação no SICAF, o registro ou inscrição na entidade profissional competente.

A respeito, ainda, desta questão, por outro lado, cabe trazer a Decisão nº 654/2000 (DC-0654-32/00-P) e o Voto do Exmo Sr. Ministro-Relator BENJAMIN ZYMLER que a conduziu:

'Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. (omissis);

8.2. determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Cultura que se abstenha de incluir nos editais de concorrência pública, como condição de participação no certame, exigência de que o interessado seja cadastrado ou habilitado parcialmente no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF'.

PROPOSTA DE DECISÃO

'.....

Nos termos do subitem 1.2 da referida Instrução Normativa do MARE, o SICAF foi instituído com a finalidade de cadastrar e habilitar parcialmente pessoas físicas ou jurídicas, interessadas em participar de licitações realizadas pelos órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e nas Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG.

A implantação de sistema cadastral desse porte, voltado ao atendimento de ampla clientela no seio da Administração Pública, tem por escopo propiciar aos órgãos e entidades que realizem certames licitatórios a consulta aos registros de empresas previamente cadastradas, conferindo celeridade à verificação dos requisitos de habilitação do licitante, uma vez que tais exigências já se encontrariam cumpridas, por ocasião da inscrição no cadastro.

É de ressaltar, todavia, que a inscrição no referido sistema cadastral não deve constituir condição para a habilitação em licitações abertas pela Administração. Em não se encontrando registrada no SICAF, ou qualquer outro sistema de cadastramento que venha a ser instituído pelo Poder Público, a empresa interessada deverá promover o atendimento às condições prévias de habilitação, providenciando todos os documentos exigíveis nesta fase, equiparando-se, por conseguinte, às empresas cadastradas.

Neste ponto reside a antinomia entre o subitem 1.3 da IN/MARE nº 5/95 e os ditames da Lei nº 8.666/93, ao exigir, tão-somente, a comprovação de que os interessados possam participar da licitação e executar o futuro contrato. Nenhuma das modalidades licitatórias estatuídas na Lei nº 8.666/93 - Concorrência, Tomada de Preços e Convite - impõe a necessidade do cadastramento como condição para habilitação.

A esse respeito, o professor Marçal Justen Filho, em seus Comentários à Lei de Licitações (Ed. Dialética, 6ª ed., 1999, p.358), assim se manifestou:

'Tópico extremamente grave é aquele do item 1.3. Há ofensa aos arts. 22, §§ 1º e 3º, e 32 da Lei nº 8.666/93. É que se determina que somente podem participar da licitação os licitantes cadastrados no SICAF. Ora, a concorrência e o convite admitem participação de licitantes não cadastrados. Depois, o cadastramento é facultativo, exceto para a hipótese de tomada de preços (ainda assim, com a faculdade de participação para não cadastrados que preencham os requisitos até três dias antes da data prevista para entrega dos envelopes).'

.....'

Tendo em vista que o procedimento adotado pela Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa/ES não se harmoniza com a Decisão TCU nº 654/2000, porquanto fez constar do Edital de Licitação nº 003/20001 a seguinte exigência: '2.2 - Os licitantes que não estiverem regularmente habilitados, após consulta 'on line' ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores-SICAF, terão suas propostas devolvidas antes da abertura das mesmas', oferecemos proposição no

sentido de que seja feita determinação à referida Escola nos termos idênticos aos da referida decisão.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, oferecemos proposta no sentido de:

a) conhecer da representação formulada pelo Senhora Maria Luíza dos Santos Vellozo, Presidente do Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA/ES, com fulcro no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) determinar à Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa/ES que se abstenha de incluir nos editais de concorrência pública, como condição de participação no certame, exigência de que o interessado seja cadastrado ou habilitado parcialmente no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, em conformidade a Decisão TCU nº 654/2000;

c) encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à representante, Senhora Maria Luíza dos Santos Vellozo; e

d) juntar os presentes autos às contas da Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa/ES, relativas ao exercício de 2001."

O Diretor da 2ª Divisão Técnica e o titular da SECEX-ES puseram-se de acordo.

É o Relatório.

VOTO

A representação em pauta pode ser conhecida por esta Corte, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

No tocante ao mérito, entendo assistir razão à Unidade Técnica quando conclui não restar caracterizada nos autos a irregularidade apontada pelo CRA-ES.

Com efeito, a Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa inseriu no edital da Concorrência nº 003/2001 cláusula restringindo a participação no certame apenas às empresas habilitadas junto ao SICAF. Como para cadastrar-se no SICAF os interessados têm de comprovar, nos termos do item 2.2.2, inciso I, da IN/MARE nº 05/95, "*registro ou inscrição na entidade profissional competente*", não há que se falar, no caso em exame, em inobservância do art. 30, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Sendo essa a única objeção suscitada pelo CRA-ES, a representação mostra-se de todo improcedente.

Por outro lado, como observa a SECEX-ES, o Tribunal tem reputado ilegal, em qualquer procedimento licitatório promovido por entes da administração pública, a exigência de prévia habilitação dos interessados no SICAF, razão pela qual tenho por pertinente a determinação sugerida nos pareceres.

Ante o exposto, acolhendo, em essência, a manifestação da Unidade Técnica, por seus fundamentos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 887/2001 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.914/2001-1
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA/ES
4. Entidade: Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa - ES
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo – SECEX/ES
8. Decisão: O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la improcedente;

8.2. determinar à Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa que, por ausência de amparo legal, abstenha-se de incluir nos editais de licitação, como condição de participação no certame, exigência de que o interessado seja cadastrado ou habilitado parcialmente no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao CRA-ES;

8.4. juntar os presentes autos às contas da Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa – ES, relativas ao exercício de 2001.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

I - RELATÓRIO
GRUPO I Classe VII - Plenário
TC-775.122/1997-1 c/ 02 volumes
Natureza: Representação
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – Superintendência do Amapá
Responsáveis: Ronaldo Fernando Costa Lima (ex-Superintendente do INCRA/AP); Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos (ex-Chefe do Grupamento de Recursos Humanos); Francisco Carlos de Albuquerque Barata (ex-Chefe do Grupamento de Administração e Finanças); Ary Ferreira de Farias (ex-Chefe do Grupamento de Administração e Finanças); e Marlene Ferreira de Miranda (ex-Superintendente Adjunta do INCRA/AP)

Ementa: Representação noticiando irregularidades na concessão de diárias e passagens aéreas. Audiência dos responsáveis. Procedência. Multa. Determinações.

Cuidam os autos de Representação formulada nos termos do art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443/92, noticiando possíveis irregularidade, em síntese, na concessão de diárias e passagens pelo INCRA/AP, apuradas em pesquisa realizada junto ao SIAFI.

2. Por determinação do então Relator, foi realizada inspeção junto ao INCRA/AP, tendo sido constadas diversas irregularidades, sobre as quais foi determinada a audiência dos responsáveis.

3. Examinando as razões de justificativa apresentadas, a Unidade Técnica manifestou-se nos termos abaixo transcrito:

"10. Devidamente cientificados os responsáveis apresentarem suas razões de justificativas distribuídas nos autos da seguinte forma:

Responsável	*folhas*	*volume*
Ronaldo Fernandes Costa Lima	*282/312*	*2*
Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos	*323*	*2*
Francisco Carlos de Albuquerque Barata	*267/274*	*2*
Ary Ferreira de Farias	*277/278*	*2*
Marlene Ferreira de Miranda	*313/322*	*2*

Razões de Justificativas apresentadas:

11. Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, ex-Superintendente do INCRA/AP (fls. 282/312, do volume 2):

11.1 sobre a irregularidade: ***ausência de publicação do resumo do edital de licitação para aquisição de passagens aéreas*** *(subitem 9.1.1 desta instrução), o responsável alega que o procedimento licitatório é competência da comissão de licitação, não cabendo a ele, na condição de Superintendente, conferir se o edital havia sido publicado, mormente quando se tratava de atividade burocrática não ligada à atividade finalística do órgão (fl. 284, do volume 2).*

11.2 no que tange ao ***não cumprimento do prazo de 15 dias exigido no art. 21, §§ 2º e 3º, da Lei n.º 8.666/93 (Tomada de Preços n.º 002/96) para abertura das propostas*** *(subitem 9.1.2), aduz o ex-Superintendente que a Comissão de Licitação é autônoma dentro de sua área de atuação, estando a mesma subordinada à legislação que estabelece os prazos, dentre outros procedimentos relativos ao certame. Argumenta que compete a Procuradoria Jurídica e a Comissão de Licitação a observância da Lei n.º 8.666/93, assessorando tecnicamente o superintendente nas suas decisões (fl. 285, do volume 2).*

11.3 acerca ***ausência de data da abertura das propostas*** *(subitem 9.1.3) e quanto à* ***ausência de critério de julgamento objetivo e competitivo na licitação (tipo menor preço) de compras de passagens áreas*** *(subitem 9.1.4), o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima utiliza os mesmos argumentos do subitem anterior (fl. 285, do volume 2), atribuindo tal responsabilidade à Comissão de Licitação.*

11.4 no que se refere à ***aquisição de passagens aéreas sem desconto*** *(subitem 9.1.5), e sobre a* ***ausência de controle na remarcação ou substituição de bilhete de passagens aéreas*** *(subitem 9.1.6), aduz o responsável que o Grupamento de Administração do INCRA/AP é o setor, na estrutura da Superintendência, com competência para aquisição, recebimento, guarda e distribuição de todo o bem de consumo e/ou permanente na área de atuação da Autarquia. Assevera, ainda, que ao referido Grupamento compete a fiscalização do cumprimento dos contratos. Com estas considerações, conclui que seria absurdo o Superintendente ser responsabilizado pelo acompanhamento da aquisição, remarcação ou substituição de cada bilhete de passagem aérea (fl. 285, do volume 2).*

11.5 quanto à ***adulteração de comprovantes de bilhetes de passagens aéreas utilizados*** *(subitem 9.1.7), ao* ***desdobramento irregular de passagem aérea*** *(subitem 9.1.8), e sobre os* ***indícios de não realização de viagem*** *(subitem 9.1.9) da Sra. Maria de Fátima Bezerra dos Santos, o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima argumenta que o Grupamento de Recursos Humanos é, na estrutura da Superintendência, o setor responsável pelo controle da movimentação do servidor, devendo este ao retornar da viagem, apresentar relatório, indicando início, duração e término da viagem, bem como devolver o bilhete utilizado como prova de seu deslocamento. Assevera que estes assentamentos vão para pasta individual, arquivado no referido grupamento, não sendo atribuição da superintendência seu acompanhamento ou controle, haja vista existirem servidores especificamente lotados para cumprirem tal serviço (fls. 285/286, do volume 2).*

11.6 no que tange à ***ausência dos comprovantes de viagens - passagens aéreas em diversos processos de concessão*** *(subitem 9.1.10)****,*** *o responsável afirma que as viagens do Superintendente se davam em atendimento a chamados da Presidência ou de Diretorias do órgão em Brasília, com a devida autorização destes (fl. 286, do volume 2).*

11.7 sobre os ***bilhetes de passagens substituídos, sem apresentação do bilhete efetivamente utilizado*** *(subitem 9.1.11), o ex-Superintendente aduz que as alterações de data se davam*

normalmente por aditamentos ou antecipação de reuniões, dependente sempre das deliberações em Brasília (fl. 286, do volume 2).

11.8 quanto aos ***bilhetes de passagens pagos pelo órgão e não utilizados*** *(subitem 9.1.12), conforme informações da VASP (fls. 316/317, vol. 1), o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima assevera que a aprovação da viagem estava respaldada pela solicitação do chefe imediato do servidor, por necessidade do serviço ou em atendimento à convocação da administração central em Brasília. Segundo o responsável, não há como ele averiguar se determinado servidor fez ou não a viagem solicitada, levando em conta o rol de atribuições que competem à Superintendência (fl. 286, do volume 2).*

11.9 acerca dos ***processos de concessão de diárias contendo folhas sem numeração e em desordem cronológica*** *(subitem 9.1.13), o responsável permaneceu silente, não apresentando razões de justificativa sobre esta falha.*

11.10 quanto ao ***pagamento de diárias a colaboradores eventuais com indícios de trabalho não realizado*** *(subitem 9.1.14)****,*** *o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima destacou (fl. 286, do volume 2) que "as providências administrativas cabíveis a superintendência foram tomadas, como afirmam os próprios auditores, devendo a procuradoria regional dar prosseguimento ao feito" (sic).*

11.11 sobre a ***concessão de número elevado de diárias e passagens aéreas para desempenho de atividades que não exigem deslocamento de sua sede (processos 145/97-84 e 347/97-07)*** *(subitem 9.1.15), o ex-Superintendente argumenta que a aprovação de viagem estava respaldada pela solicitação do chefe imediato do servidor, por necessidade do serviço ou em atendimento a convocação da administração central, em Brasília. Aduz em sua defesa, que não há como o Superintendente avaliar a pertinência ou a necessidade de deslocamento de servidores, haja vista a gama de atribuições da Superintendência (fls. 286/287, do volume 2).*

11.12 no que tange às ***diárias pagas indevidamente ou a maior, sem anexação do comprovante de devolução*** *(subitem 9.1.16), o responsável informa que, em alguns casos, a diferença apontada se dava em função da disparidade do fuso horário da região e o horário dos vôos e conexões. Não obstante, não deixe de reafirmar que não se pode exigir que um superintendente confira cada um dos bilhetes aéreos e respectivos relatórios, já que existem servidores especificamente treinados para esse fim (fl. 287, do volume 2).*

11.13 acerca do ***bilhete de passagem aérea sem data de retorno, negligenciando informação necessária à verificação da eventual necessidade de devolução de diárias percebidas em excesso*** *(subitem 9.1.17), o responsável mais uma vez argumenta que a aprovação da viagem estava respaldada pela solicitação do chefe imediato do servidor, por necessidade do serviço ou em atendimento à convocação da administração central, em Brasília. Aduz ainda que não cabe ao Superintendente conferir dados da passagem aérea de cada servidor (fl. 287, do volume 2).*

11.14 no que se refere à ***concessão de diárias a servidores com afastamento no mesmo período para lugares distintos*** *(subitem 9.1.18) e sobre a* ***prorrogação de concessão de diárias sem que haja comprovação de concessão anterior*** *(subitem 9.1.19)****,*** *o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima argumenta que o Grupamento de Recursos Humanos é o setor competente para exercer o controle, não o Superintendente. No seu entender, não se pode exigir que um superintendente confira cada um dos relatórios de viagem, já que há servidores para o exercício deste mister (fl. 287, do volume 2).*

11.15 quanto à ***concessão de diárias a servidores para realização do mesmo serviço ou atividade, nas mesmas localidades, em períodos distintos ou realização dos mesmos serviços por servidores diferentes*** *(subitem 9.1.20)****,*** *assevera o ex-Superintendente do INCRA/AP que cabe ao Grupamento de Administração e Finanças do Instituto o controle dos bens patrimoniais e suas ações para sua salvaguarda, não ao superintendente (fl. 287, do volume 2).*

11.16 acerca da ***concessão de diárias com antecedência superior aos cinco dias previstos*** *(subitem 9.1.21), contrariando ao disposto no art. 22, inciso II, do Decreto n.º 825, de 28.05.93, o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima afirma que as viagens de servidores eram postergadas, conforme adiamento das reuniões com comunidades ou por conveniência administrativa, cabendo ao setor competente fazer suas correções. O responsável, novamente, afirma que não se pode atribuir, no seu entender, tal tarefa ao superintendente (fl. 288, do volume 2).*

11.17 no que tange à ***devolução de diárias em período superior a 05 (cinco) dias*** *(subitem 9.1.22), contrariando o art. 8º,* Caput*, do Decreto n.º 343/91, assevera o responsável que o Grupamento de Recursos Humanos é o setor competente para exercer tal controle, não o superintendente.*

11.18 no que se refere ao ***pagamento de diárias*** **a posteriori** *(subitem 9.1.23) - contrariando os ditames do art. 6º, incisos I e II do Decreto n.º 825/93, o Sr. Ronaldo da Costa Fernandes afirma que, por necessidade de cumprimento das "metas do assentamento" (sic) impostas ao INCRA/AP e dado o atraso na aprovação do Orçamento Geral da União, com a conseqüente ausência de liberação de recursos, ficou deliberado pela Presidência do INCRA, em reunião com os superintendentes, que tais metas tinham de ser cumpridas e as viagens dos servidores poderiam ser pagas a posteriori, desde que o mesmo estivesse de acordo (fl. 288, do volume 2).*

11.19 sobre o ***pagamento de diárias em duplicidade a diversos servidores*** *(subitem 9.1.24), quanto às* ***propostas de concessões de diárias não apresentadas à equipe de inspeção*** *(subitem 9.1.25)****,*** *sobre os* ***indícios de fraude documental de proposta de concessão de diárias, tendo como beneficiária a ex-servidora Ângela Simei Ferreira Oliveira, ex-Chefe de Contabilidade do INCRA/AP*** *(subitem 9.1.26) e no que se refere ao* ***pagamento de diárias a maior*** *à ex-servidora Angela Simei Ferreira de Oliveira (subitem 9.1.27), o ex-Superintendente, em suas razões de justificativa, afirma que não era competente para exercer o controle, pois tal atribuição cabia ao Grupamento de Recursos Humanos do INCRA/AP. Alerta que a servidora em questão responde por processo administrativo (fl. 288, do volume 2).*

11.20 acerca da concessão de diárias e passagens ao servidor Agenor Pires Barbosa, sem a efetiva realização das viagens ***(subitem 9.1.28), conforme dados apresentados pela VASP (fl. 261, vol. principal), quanto*** *aos indícios de fraude documental em concessão de diárias ao servidor citado acima* ***(subitem 9.1.29) e sobre*** *a concessão de diárias à ex-servidora Maria de Fátima Bezerra dos Santos, ex-chefe Substituta do Grupo de Finanças do INCRA/AP, sem que a viagem tenha sido realizada* ***(subitem 9.1.30), o ex-Superintendente argumenta que os servidores em questão respondem a processos administrativos (fl. 288, do volume 2).***

11.21 no que tange à ***concessão de passagens aéreas a servidores cujas as datas da realização das viagens marcadas nos bilhetes não coincidem com as do efetivo deslocamento*** *(subitem 9.1.31), o responsável mais uma vez argumenta que a aprovação da viagem estava respaldada pela solicitação do chefe imediato do servidor, por necessidade do serviço ou em atendimento à convocação da administração central, em Brasília. Aduz, ainda, que não cabe ao Superintendente averiguar se determinado servidor fez ou deixou de realizar a viagem solicitada (fl. 289, do volume 2).*

11.22 acerca da ***ausência da declaração de bens e rendas*** *nas pastas funcionais dos servidores, administradores ou responsáveis por bens e valores públicos (subitem 9.2.1), conforme preceitua o art. 4º da Lei n.º 8.730/93, assevera o ex-Superintendente que tal atribuição compete ao Grupamento de Recursos Humanos do INCRA/AP (fl. 289, do volume 2).*

11.23 sobre o ***término de viagens às segundas-feiras, com pagamento de diárias no final de semana*** *(subitem 9.2.2), sem justificativa, contrariando o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto n.º 343/91, e no que tange ao* ***afastamentos em finais de semana e feriados, sem justificativa expressa que deveria estar aposta no formulário de proposta e concessão de diárias*** *(subitem 9.2.3), em descumprimento ao que disciplina o art. 6º, § 3º, do Decreto n.º 343/91, o responsável aduz que dada a natureza do trabalho do INCRA/AP, atuando junto às comunidades de agricultores, entidades de classes e órgãos afins, as reuniões eram normalmente em fins de semana e/ou feriados, dias em que havia disponibilidade da comunidade atendida. Sobre as justificativas dos formulários, afirma que há servidores para conferir o adequado preenchimento, não cabendo tal tarefa ao superintendente.*

11.24 quanto à ***ausência generalizada de publicação dos atos de concessão de diárias no boletim interno ou de pessoal do órgão*** *(subitem 9.2.4), desconsiderando o que estipula o art. 7º, parágrafo único, do Decreto n.º 343/91, sobre a* ***concessão de diárias sem o desconto do auxílio alimentação e/ou desconto a menor ou maior*** *(subitem 9.2.5), contrariando o disposto no art. 22 da Lei n.º 8.460/92, com redação dada pela Medida Provisória n.º 1.573-13, de 27.10.97 e sobre as* ***datas das viagens marcadas nos bilhetes de passagens aéreas não coincidirem com as do***

efetivo deslocamento *(subitem 9.2.6), o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima assevera que o Grupamento de Recursos Humanos é o setor competente pelo controle reclamado (fl. 289, do volume 2).*

11.25 quanto a ***ausência da ficha de movimentação do veículo, para comprovar a realização da viagem*** *(subitem 9.3.1), transgredindo o art. 3º do Decreto n.º 47.172, de 05.11.59, o responsável se defende atribuindo tal falha ao Grupamento de Administração e Finanças (fl. 290, do volume 2)*

11.26 acerca do ***período de concessão de diárias não coincidente com a ficha de movimentação de veículos/bilhete de passagem aérea e/ou com o documento comprobatório para a realização da viagem*** *(subitem 9.3.2), no que tange aos* ***bilhetes de passagens pagos e não utilizados*** *(subitem 9.3.3), conforme informações da VASP (fls. 316/317, vol. 1), sobre os* ***bilhetes de passagens não utilizados ou cancelados*** *(subitem 9.3.4) e no que se refere a* ***pagamentos em duplicidade a empresa Fênix Turismo*** *(subitem 9.3.5), o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima atribui tais falhas aos Grupamentos de Recursos Humanos e de Administração e Finanças do INCRA/AP (fl. 290, do volume 2).*

11.27 em suas alegações finais, o Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima argumenta basicamente que compete ao superintendente de um órgão público a administração "na esfera macro" (sic), como se observa, ao seu ver, no art. 34 do Regimento Interno do INCRA (fls. 311/312, do volume 2). Assevera que as falhas elencadas ocorreram no Grupamento de Administração e Finanças e, mormente, no Grupamento de Recursos Humanos, haja vista a competência de tais unidades relacionadas no capítulo III, do Regimento Interno do INCRA (fls. 297/309, do volume 2). Conclui que grande parte dos itens relacionados pela auditoria do TCU se deve à falta de preparo e qualificação de grande parte do quadro funcional de apoio à Superintendência.

12. Sr. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos, Chefe do Grupamento de Recursos Humanos à época dos fatos (fl. 323, do volume 2):

12.1 acerca da ***ausência da declaração de bens e rendas*** *nas pastas funcionais dos servidores, administradores ou responsáveis por bens e valores públicos (subitem 9.2.1), conforme preceitua o art. 4º da Lei n.º 8.730/93, o responsável aduz que constam nas referidas pastas funcionais dos servidores detentores de funções de confiança cópia xerox da declaração de renda dos mesmos. Em sua defesa informa que faz prova do que afirma com documentos anexos. Não obstante, não há nenhum documento e suas razões de justificativa limitam-se a uma lauda (fl. 323, do volume 2).*

12.2 sobre o ***término de viagens às segundas-feiras, com pagamento de diárias no final de semana*** *(subitem 9.2.2), contrariando o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto n.º 343/91, o responsável aduz que os processos de concessão de diárias (chamados PCD´s) são constituídos a partir de solicitação do chefe imediato e encaminhados ao Gabinete do Superintendente do INCRA/AP, para a devida autorização. Após o aval do Superintendente, os PCD's são remetidos ao Grupamento de Administração, a fim de que o setor de finanças verifique os cálculos e efetue os pagamentos. Conclui, no que tange a esta falha, que não consta sua assinatura nos referidos PCD, sendo assim estaria impossibilitado de justificar tais procedimentos (fl. 323, do volume 2).*

12.3 no que tange ao ***afastamentos em finais de semana e feriados, sem justificativa expressa que deveria estar aposta no formulário de proposta e concessão de diárias*** *(subitem 9.2.3) em descumprimento ao que disciplina o art. 6º, § 3º, do Decreto n.º 343/91, o responsável nada justificou (fls. 384 do volume principal e 323, do volume 2).*

12.4 quanto a ***ausência generalizada de publicação dos atos de concessão de diárias no boletim interno ou de pessoal do órgão*** *(subitem 9.2.4), desconsiderando o que estipula o art. 7º, parágrafo único, do Decreto n.º 343/91, o Sr. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos assevera que comprovou, com documentos anexos, que tais atos foram encaminhados ao órgão competente para devida publicação. Não obstante, não foi encaminhado pelo responsável nenhum documento anexo, mas apenas a petição de fl. 323, do volume 2.*

12.5 acerca da ***concessão de diárias sem o desconto do auxílio alimentação e/ou desconto a menor ou maior*** *(subitem 9.2.5), contrariando o disposto no art. 22 da Lei n.º 8.460/92, com redação dada pela Medida Provisória n.º 1.573-13, de 27.10.97, o responsável argumenta que os cálculos são efetuados pelo Grupamento de Administração, de acordo com o item 5.3 da IN/INCRA*

n.º 35 em anexo. Entrementes, não a anexou como disse, haja vista que sua exordial contém uma lauda (fl. 323, do volume 2).

12.6 sobre as ***datas das viagens marcadas nos bilhetes de passagens aéreas não coincidirem com as do efetivo deslocamento*** *(subitem 9.2.6), conforme informações das companhias aéreas, o responsável nada justificou (fl. 323, do volume 2).*

13 Sr. Francisco Carlos de Albuquerque Barata, ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças do INCRA/AP (fls. 267/273, do volume 2):

13.1 quanto à ***ausência da ficha de movimentação do veículo, para comprovar a realização da viagem*** *(subitem 9.3.1), transgredindo o art. 3º do Decreto n.º 47.172, de 05.11.59, o responsável assevera que é competência do chefe do setor de transportes a emissão de tais fichas e que suas cópias deverão ser incluídas nos processos de concessão de diárias pelo "chefe da viagem". Afirma, que recebeu orientações no sentido de que seu trabalho seria basicamente encaminhar diversos processos para apreciação do Superintendente e que este lhe diria o que fazer (fls. 267/268, do volume 2).*

13.2 acerca do ***período de concessão de diárias não coincidente com a ficha de movimentação de veículos/bilhete de passagem aérea e/ou com o documento comprobatório para a realização da viagem*** *(subitem 9.3.2), o responsável argumenta basicamente que muitas vezes uma viagem era adiada ou desmarcada por determinação superior. Considera, ainda, que não foram juntados nos PCD's as justificativas de tais alterações, por negligência do "chefe de viagem' e do setor de finanças (fl. 268, do volume 2).*

13.3 no que tange aos ***bilhetes de passagens pagos e não utilizados*** *(subitem 9.3.3), conforme informações da VASP (fls. 316/317, vol. 1), o responsável indignado argumenta basicamente que se trata de improbidade cometida pelo funcionário e não negligência de seu chefe (fl. 268, do volume 2).*

13.4 sobre os ***bilhetes de passagens não utilizados ou cancelados*** *(subitem 9.3.4), conforme informações das companhias aéreas, restando ausente a comprovação de que os mesmos não foram pagos pelo INCRA/AP ou que os valores foram ressarcidos àquela Superintendência, o responsável afirma que um bilhete de passagem cancelado não gera cobrança para o INCRA/AP, logo não há o que ressarcir. Quanto aos bilhetes de passagens não utilizados, o responsável assevera que estes deveriam ser devolvidos pelo servidor, a fim de gerar crédito ao INCRA/AP junto às companhias aéreas. Aduz, ainda, que o Grupamento de Administração e Finanças não tem como conferir se, nos autos de concessão de diárias, as passagens foram ou não utilizadas (fl. 269, do volume 2).*

13.5 no que se refere a ***pagamentos em duplicidade a empresa Fênix Turismo*** *(subitem 9.3.5), afirma que não teve acesso ao processo que confirma tal falha, mas obteve informações junto ao setor de finanças de que a referida empresa procedeu a cobrança a menor, fazendo assim o encontro das contas. Todavia, afirma que não pode confirmar se tal irregularidade foi sanada, pois não teve acesso aos autos (fl. 269, do volume 2).*

13.6 ao final (fls. 269/273, do volume 2), o responsável faz um memorial de suas dificuldades no exercício da função e do empenho em bem desenvolver o seu mister, a fim de que não houvesse nenhuma lesão ao patrimônio público. Não obstante, deixa visível o caos e a desorganização administrativa no INCRA/AP no exercício de 1997, quando alega (fl. 270, do volume 2), exempli gratia*: " ...Foi quando ele soube que a empresa SERVINORTE, por exemplo, não tinha, a mais de quatro meses, cobertura contratual para estar desempenhando qualquer atividade dentro do INCRA, ..." (sic). Argumenta, ainda, que não foi omisso, nem negligente com a coisa pública, tendo inclusive auxiliado a equipe de inspeção do TCU na apuração das falhas encontradas (fl. 272/273, do volume 2).*

14. Sr. Ary Ferreira de Farias, ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças do INCRA/AP (fls. 277/278, do volume 2):

14.1 quanto às falhas imputadas ao responsável (fls. 386, 387 e 388, do principal), o Sr. Ary Ferreira de Farias afirma que, à época dos fatos, não fazia parte do quadro funcional da instituição, tendo sido exonerado por meio da Portaria/INCRA n.º 21, de 11/4/97 (fl. 278, do volume 2).

15. Sra. Marlene Ferreira de Miranda, ex- Superintendente Adjunta (fls. 313/318, do volume 2):

*15.1 sobre os **indícios de fraude** (subitem 9.4.1), caracterizada pela assinatura da responsável em documento de autorização de viagem da Sra. Maria de Fátima Bezerra dos Santos (servidora do INCRA/AP à época), aposta em 14/01/97 (fl. 129, do volume 1), data em que deveria a Sra. Marlene Ferreira de Miranda estar em viagem à Brasília (fls. 57/62 e 314, do volume 2), a responsável faz as seguintes ponderações:*

15.1.1 a irregularidade consiste, no essencial, no fato de o documento ter sido assinado em 14/01/97 (fl. 129, do volume 2), quando a responsável estava em viagem à Brasília e em razão da presença do titular na Superintendência, o que contraria o Regimento do INCRA.

15.1.1 argumenta que o afastamento da responsável estava previsto para 08 a 10/01/97. O curto período de viagem não implicaria em providências prévias com vistas ao atendimento das necessidades dos órgão, naquele espaço de tempo. Entretanto, a seu ver, houve necessidade de permanecer em Brasília até 15/01/97, conforme fl. 61, do volume 2. No período da prorrogação houve necessidade da viagem da servidora Maria de Fátima Bezerra dos Santos, tendo sido tomadas as medidas administrativas pertinentes, a fim de possibilitar o deslocamento;

15.1.1irregularidade, no entendimento da responsável, justifica-se pela urgência no atendimento do fato que deu causa, não gerando obrigações ou direitos a terceiros.

15.1.2 cita como outros exemplos de falhas administrativas (fl. 314, do volume 2), o fato de o superintendente assinar a autorização de suas viagens nos períodos de 08 a 10/01/97 e 11 a 15/01/97 somente em 16/01/97 (fls. 58 e 61, do volume 2);

15.1.3 quanto ao fato de a responsável ter assinado a autorização da viagem quando não exercia a titularidade da Superintendência, a Sra. Marlene Ferreira de Miranda afirma que não há nos autos nenhum documento que confirme a presença do Titular e que em seus impedimentos eventuais, como Adjunta e com intuito de dinamizar os serviços, pode exercer a função, sem transgressão ao art. 34, "p", c/c o art. 35, "g", do Regimento Interno do INCRA.

*15.2 acerca da **emissão de autorização de viagens indevidamente** (subitem 9.4.2), a responsável utiliza o mesmo argumento do subitem anterior, isto é, a atuação da responsável dava-se em razão dos impedimentos momentâneos do Superintendente.*

*15.3 quanto aos **indícios de percepção de diárias e passagens sem a efetiva realização da viagem: Belém-PA, de 04 a 13/03/97 e de 22 a 30/09/97 e Brasília de 16 a 30/04/97 e de 07 a 21/05/97** (subitem 9.4.3), a responsável apresenta as seguintes razões de justificativas:*

15.3.1afirma que os analistas do Tribunal entendem que as viagens não se realizaram, pois a responsável assinou relações de ordens bancárias durante o período de afastamento (fls. 320/321, do volume 2). A defendente argumenta que as ordens bancárias emitidas com datas coincidentes às das viagens foram assinadas antes do deslocamento da responsável às cidades de Belém e Brasília, como forma de atender às necessidades do órgão, pois o SIAFI não emite Ordens Bancárias com data anterior. Alega que a oitiva de servidores do órgão podem comprovar suas alegações (fl. 316, do volume 2).

ANÁLISE – CONSIDERAÇÕES INCIAIS

16. Ab initio, *podemos concluir que os controles exercidos pela Superintendência do INCRA no Amapá, em 1997, eram frágeis, mormente no que tange aos processos de concessão de diárias e passagens. Inexistia planejamento e seletividade na unidade auditada, dando espaço às falhas administrativas como: efetivações de diversas viagens em períodos próximos e com o mesmo objetivo, prorrogações corriqueiras de viagens, sem motivo justificável, deslocamento de servidores além do necessário para o exercício de atividades institucionais e ausência constante de chefes dos setores, provando descontinuidade e desorganização administrativa.*

17. Estas falhas levaram ao Tribunal a determinar a audiência de diversos responsáveis, por negligência, omissão e falta de controle com a coisa pública, conforme fica demonstrado no Despacho do Ministro Aposentado Adhemar Guisi à folha 362 destes autos.

17.1 Merece que destaque que a maioria das razões de justificativa apresentadas tempestivamente tinha o objetivo de imputar a outro responsável a prática de tal ato e não de elidir a falha detectada pela equipe de inspeção.

Análise das razões de justificativas do Senhor Ronaldo Fernandes Costa Lima, ex-Superintendente do INCRA/AP.

18. Examinando as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, percebe-se que sua defesa consiste, basicamente em informar que as falhas elencadas pela equipe de auditoria não poderiam ser a ele imputadas, pois havia setores no INCRA/AP com competência para evitar todas as irregularidades cometidas, tais como Comissão Permanente de Licitação (fls. 284/285, do volume 2), o Grupamentos de Finanças e Administração e o de Recursos Humanos (fls. 285 a 289, do volume 2).

18.1Raras foram as justificativas apresentadas que não seguiram a linha acima. Estas merecem uma análise mais detalhada:

18.1.1 As razões de justificativa acerca da ausência dos comprovantes de viagens nos processos de concessão (subitem 9.1.10) também não merecem acolhida, pois o responsável limitou-se a dizer que as viagens se davam em atendimento a chamados da Presidência do INCRA ou de Diretorias da Autarquia em Brasília (fls. 286, do volume 2). Não encontramos nexo de ligação entre a irregularidade e a defesa, pois uma coisa é deslocar-se a Brasília para participar de encontros ou reuniões de trabalho, outra é juntar os documentos probatórios da viagem nos processos de concessão de diárias e passagens.

18.1.2 A justificativa do ex-Superintendente sobre a substituição de bilhetes de passagens sem a apresentação daqueles efetivamente utilizados (subitem 9.1.11) não merece ser acolhida, haja vista que o responsável cingiu-se, como no subitem anterior, a informar que as alterações das datas de viagem ocorriam em razão de aditamentos ou antecipações das reuniões determinadas pelo INCRA/DF. Logo, a justificativa apresentada não atende ao questionamento da audiência (fl. 286, do volume 2).

18.1.3 sobre a falta de numeração dos processos no INCRA/AP (subitem 9.1.13), o responsável nada justificou. A nosso ver trata-se de falha formal passível de determinação.

18.1.4 no que tange ao pagamento de diárias a colaboradores eventuais com indícios de trabalho não realizado (subitem 9.1.14), as justificativas do responsável merecem ser acolhidas (fl. 286, do volume 2), pois as providências administrativas para apuração dos fatos foram tomadas pela Superintendência, tendo inclusive a Procuradoria do INCRA/AP iniciado os procedimentos para apuração dos fatos (fls. 98 a 101 do volume 1).

18.1.5 as justificativas acerca do pagamento de diárias a posteriori (subitem 9.1.23), contrariando o art. 6º, I e II, do decreto n.º 825/93, a nosso ver não merecem o acolhimento por parte do Relator. O responsável argumentou que cumpriu ordens da Presidência do INCRA. Dissentimos, pois ao administrador público não é cabível o cumprimento de ordens manifestamente ilegais. É este o entendimento de Diógenes Gasparini (Direito Administrativo, cit., p. 7, São Paulo, Saraiva, 2000), in verbis:

"O princípio da legalidade, resumido na proposição suporta a lei que fizeste*, significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da Lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor."*

18.1.6 no que se refere aos pagamentos de diárias e passagens aos servidores Agenor Pires Barbosa, Maria de Fátima Bezerra dos Santos e Ângela Simei Ferreira Oliveira (fl. 288, do volume 2, subitem 9.1.28, 9.1.29, 9.1.30), a nosso ver, merecem acolhimento por parte do Relator as justificativas apresentadas pelo responsável, pois o INCRA/AP instaurou processo administrativo contra diversos funcionários, o que levou a demissão, por improbidade administrativa, dos servidores supracitados, conforme Portarias n.º 123, 124 e 125 de 27/12/99, publicadas no Diário Oficial da União de 28/12/99 (fls. 332/334, do volume principal).

18.1.7 sobre o pagamento de diárias no final de semana (subitem 9.2.2), propugnamos pelo acatamento das justificativas do responsável contida à folha 289, do volume 2, pois as atividades do INCRA/AP, mormente no que tange a demarcação de lotes rurais e atendimentos aos assentados beneficiados com crédito implantação (alimentação, fomento e habitação) justificam tal concessão. Resta, contudo, determinar a Entidade que junte a devida justificativa no formulário de concessão de proposta de viagem e concessão de diárias, conforme legislação vigente.

18.1.8 discriminadas as razões de justificativas que, em nosso entender, merecem ser acatadas e aquelas que não conseguirem elidir os questionamentos apontados, resta-nos analisar a principal tese de defesa do responsável de que as falhas burocráticas ocorreram no Grupamento de Administração e Finanças do INCRA/AP e principalmente no Grupamento de Recursos Humanos, não podendo ser imputadas ao Superintendente, pois a este compete administrar a Autarquia na "esfera macro", de acordo com o art. 34 do RI/INCRA (fl. 290, do volume 2).

18.1.8.1 Data venia*, dissentimos dos argumentos do responsável, pois a letra "p", do art. 34, do Regimento Interno do INCRA/AP atribui ao Superintendente a competência para concessão de transporte e diárias aos servidores do INCRA/AP, logo o gestor não poderia se descuidar dos procedimentos prévios e legais para efetivação deste ato. Este mesmo artigo, na letra "l", atribui competência ao Superintendente para movimentar as contas bancárias da Superintendência juntamente com o Chefe do Grupamento de Administração e Finanças (fl. 311, do volume 2). Ademais, no que tange às licitações, a autorização e homologação do certame é competência do gestor, consoante a Lei n. 8.666/93 e o RI/INCRA (art. 34, letra "m" à folha 311, do volume 2).*

18.1.8.2 Além destas atribuições expressas regimentalmente, ao ordenador de despesas compete a supervisão dos atos de seus subordinados. Trata-se de um poder dever, defendido por inúmeros doutrinadores, entre eles o saudoso Hely Lopes Meirelles, que nos ensina (Direito Administrativo Brasileiro, cit., p. 93): "Dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional".

18.1.8.3 Ao Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima cabia o dever de fiscalizar, isto é, vigiar permanentemente os atos praticados pelos subordinados, com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais regulamentares instituídos para cada atividade administrativa. Como demonstra o mestre Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, cit., p. 545), "...o controle hierárquico pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis."

18.1.8.4 Pelo exposto nos itens anteriores, propomos a rejeição das justificativas apresentadas pelo Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, à exceção daquelas já explicitadas nos subitens 18.1.3, 18.1.6 e 18.1.7 desta instrução.

Análise das razões de justificativas do Sr. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos, Chefe do Grupamento de Recursos Humanos à época dos fatos.

19. Analisando as razões de justificativa apresentadas pelo ***Sr. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos,*** *ex-chefe do Grupamento de Recursos Humanos, oferecemos o seguinte adminículo sobre a matéria:*

19.1 sobre a ausência da declaração de bens e rendas nas pastas funcionais dos servidores, administradores ou responsáveis por bens e valores públicos, consoante preceitua o art. 4º da Lei n.º 8.730/93, o responsável afirmou que tais documentos estão devidamente arquivados e que anexara a sua exordial (fl. 323, do volume 2). Sua afirmação não é suficiente para sanear a falha apontada, razão pela qual opinamos pela rejeição das justificativas, sem prejuízo de determinação à Entidade de que proceda conforme às normas vigentes.

19.2 sobre o pagamento de diárias no final de semana (subitem 9.2.2), propugnamos pelo acatamento das justificativas do responsável contida à folha 323, do volume 2, pois as atividades do INCRA/AP, mormente no que tange a demarcação de lotes rurais e atendimentos aos assentados beneficiados com crédito implantação (alimentação, fomento e habitação) justificam tal concessão. Resta, contudo determinar a Entidade que junte a devida justificativa no formulário de concessão de proposta de viagem e concessão de diárias. Ressalta-se que esta falha também foi objeto de audiência do Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, mantendo-se portanto a isonomia de tratamento para ambos os interessados.

19.3 sobre os afastamentos em finais de semana e feriados, sem justificativa expressa, em descumprimento ao art. 6º, § 3º, do Decreto 343/91 (subitem 9.2.3), o responsável nada justificou. Por se tratar de falha formal, inferimos que deve ser feita determinações ao INCRA/AP para obedecer o dispositivo legal invocado.

19.4 a falha – ausência de publicação dos atos de concessão de diárias no Boletim Interno do INCRA/AP (subitem 9.2.4) – foi opugnada pelo responsável, na medida em que afirma que

encaminhou os atos para órgão competente proceder à publicação, conforme documentos anexos. Entrementes, não há documentos nos autos que comprovem tal situação. Assim sendo, propugnamos pela rejeição das razões de justificativa apresentadas, sem prejuízo de determinação à Entidade, a fim de cumpra as normas vigentes que regem a matéria.

19.5 quanto a irregularidade – concessão de diárias sem o desconto do auxílio alimentação ou com desconto a menor ou a maior (subitem 9.2.5) – o responsável aduz que estes cálculos são de competência do setor de finanças. Ao nosso ver, não assiste razão o responsável, haja vista o disposto no art. 30, letra "a" do Regimento Interno do INCRA (fl. 310, verso do volume 2), ipsis littiris*: "Art. 30. Ao Diretor de Recursos Humanos incumbe, especificamente: a) autorizar pagamento de salários, vencimentos e outras vantagens previstas na legislação sobre pessoal". Ademais, o órgão de pessoal deve examinar a legalidade das despesas e promover, quando necessário, a retificação da folha e a reposição das importâncias pagas indevidamente, é o que preceitua o Decreto 75.645/75, em seu art. 7º, § 2º. Destarte, opinamos pela rejeição destas justificativas.*

19.6 sobre as datas das viagens marcadas nos bilhetes de passagens aéreas não coincidirem com as do efetivo deslocamento (subitem 9.2.6), conforme informações das companhias aéreas, o responsável nada justificou (fl. 323, do volume 2).

Análise das razões de justificativas do Sr. Francisco Carlos de Albuquerque Barata, ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças.

20. Analisando as razões de justificativa apresentadas pelo ***Sr. Francisco Carlos de Albuquerque Barata,*** *ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças, temos o seguinte a considerar:*

20.1 sobre as falhas – ausência da ficha de movimentação do veículo, para comprovar a realização de determinadas viagens e a não coincidência entre as datas insertas nas fichas e as do efetivo deslocamento (subitens 9.3.1 9.3.2) – o responsável não refutou as irregularidades, mas argumentou que o chefe de transporte e os servidores beneficiados pelas viagens, mormente o "chefe da viagem" seriam os responsáveis pela manutenção das referidas fichas atualizadas. Ademais, o responsável deixa transparecer que desconhecia as atribuições de seu cargo conforme ele mesmo declara: "...A primeira coisa que nos disseram era que a maior parte do nosso trabalho seria simplesmente encaminhar os diversos Processos para apreciação do Superintendente e que este diria o que fazer" (fls. 267 e 268, do volume 2). As justificativas não merecem a acolhida do Relator, na medida em que é competência do Chefe do Grupamento de Administração e Finanças zelar pela exatidão das contas e oportuna apresentação de balanços, demonstrações contábeis e outras operações relativas à administração financeira e patrimonial da autarquia, consoante art. 29, "i", do RI/INCRA (fls. 310, do volume 2).

20.2 sobre o pagamento em duplicidade a empresa Fênix Turismo (subitem 9.3.5 desta instrução), o responsável alega que a empresa recolheu a diferença, mas que não tem como comprovar o fato, pois não teve acesso às informações relativas ao processo (fl. 269, do volume 2). Ao nosso ver, prevalece o brocardo jurídico: "alegar e não provar é o mesmo que não alegar"*. Ademais, o responsável deveria ter uma preocupação maior em justificar a falha, na medida em que duas notas fiscais, sem data (fls.249/251, do volume II) referem-se a um mesmo bilhete de passagem (fls. 250 e 252, do volume II) ficando patente que a empresa fez uma cobrança indevida, não constatada pelo setor de finanças. Destarte, as razões apresentadas pelo responsável não merecem o acolhimento do Relator. Assinalamos, ainda, que a referida empresa teve suas portas fechadas recentemente, não havendo possibilidade de cobrança da quantia junto a referida firma.*

20.3 sobre os bilhetes de passagens pagos e não utilizados (9.3.4), o responsável argumenta, basicamente, que tal falha deve ser atribuída ao servidor e não a si (fls. 268, do volume 2). Sob sua égide deveria ser apenado o servidor ímprobo e não o chefe, que não possuía mecanismos de controle para evitar a fraude. É nosso dever destacar que o beneficiado pelos bilhetes de passagens pagos e não utilizados, Sr. Agenor Pires Barbosa (subitem 9.3.3 desta instrução), foi demitido por improbidade administrativa pelo Ministro da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (fl. 332). Sendo assim, resta evidente as providências tomadas pelo INCRA/AP, mesmo que motivadas por este Tribunal, para solução do caso. Opino pelo acatamento destas razões de justificativa.

20.3.1 outrossim, quanto aos bilhetes de passagem cancelados e não utilizados, restando ausente a comprovação de que foram pagos ou que os valores foram ressarcidos ao INCRA/AP (subitem 9.3.4), ao meu ver não há irregularidade. A equipe de inspeção, em consulta ao SIAFI poderia ter identificado se estes bilhetes de passagens foram pagos, a partir do empenho da despesa. Confirmado o pagamento, haveria um dano ao Erário e um ato de improbidade administrativa, o que de fato não restou comprovado. Por conseguinte, entendo prejudicado este item de audiência e opino pelo acolhimento das justificativas apresentadas na folha 269, do volume 2.

Análise das razões de justificativas do Sr. Ary Ferreira de Farias, ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças.

*21 Analisando as razões de justificativa apresentadas pelo **Sr. Ary Ferreira de Farias** (fls. 277/278, do volume 2)**,** ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças, temos o seguinte a considerar:*

21.1 O responsável afirma que as falhas não pode ser a ele imputadas pois à época dos fatos não fazia parte do quadro funcional da instituição, tendo sido exonerado por meio da Portaria/INCRA n.º 21, de 11/4/97 (fl. 278, do volume 2).

21.2 Compulsando os autos e os relatórios iniciais deste processo entendemos que assiste razão o responsável, pois, nas falhas concernentes aos processos de diárias e passagens, os deslocamentos dos servidores ocorreram após a sua exoneração ocorrida em 11 de abril de 1997. No que tange ao pagamento em duplicidade à firma Fênix Turismo Ltda., os documentos acostados aos autos (fls. 249/251, do volume 2) também confirmam que tal falha ocorreu após o período de titularidade do Sr. Ary Ferreira de Farias. Destarte, ao nosso ver, deve ser acatada as razões de justificativa apresentada pelo defendente e consideradas elididas todas as falhas a ele imputadas.

Análise das razões de justificativas da Sra. Marlene Ferreira de Miranda, ex-Superintendente Adjunta do INCRA/AP.

*22 Analisando as razões de justificativa apresentadas pela **Sra. Marlene Ferreira de Miranda,** ex-Superintendente Adjunta (fls. 313/318, do volume 2), oferecemos o seguinte adjutória sobre a matéria:*

22.1 De início, acatamos as justificativas apresentadas pela responsável, no que tange à falha: emissão de autorização de viagens indevidamente (subitem 9.4.2). A equipe de inspeção alega que a Superintendente Adjunta assinava documentos com a presença do Superintendente titular no INCRA/AP. Ao nosso ver tal presença não ficou demonstrada. Ademais, impedimentos eventuais permitem tal ação. Corrobora a tese, o fato de o Superintendente sequer ter reclamado ou desautorizado a Adjunta. Ressalte-se que o ato administrativo presume legitimo e é auto executável. Ademais, o dinamismo da Superintendente Adjunta possibilitou a observância do princípio da continuidade no serviço público.

22.2 quanto às outras duas falhas imputadas a responsável – indícios de fraude documental e indícios de percepção de diárias e passagens sem a efetiva realização da viagem (subitens 9.4.1 e 9.4.3) – a equipe de inspeção constatou que a responsável autorizou viagem de servidora, por meio de memorando (fls. 129, do volume 1) quando estava em Brasília (subitem 9.4.1 desta instrução) no dia 14/01/97 (fls. 129, do volume 1 e 57/62 do volume 2), o que chamou de "fraude documental". A equipe também constatou que a responsável assinou relações de ordem bancárias no período de 05/03/97 a 30/04/97 (fls. 72/80, do volume 2), quando deveria estar em Belém/PA, no período de 04 a 13/03/97 (fls. 68 e 70, do volume 2) e, posteriormente em Brasília, no período de 16 a 30/04/97 (fls. 71, do volume 2 e 114, do volume 1). Em razão das assinaturas concluiu que as viagens não se realizaram.

22.2.1A responsável, por sua vez, afirma que as relações ordens bancárias foram assinadas antes de sua viagem, procedimento inadequado, mas com objetivo de agilizar os serviços. Argumento semelhante utiliza para justificar a autorização de viagem de servidora por meio de memorando, durante sua viagem.

22.2.2 quanto à "fraude documental" (subitem 9.4.1) a responsável alega que a irregularidade se fez em razão da urgência no atendimento do fato que deu causa, não gerando obrigações ou direitos a terceiros. Dissentimos de tal tese e propugnamos pela rejeição desta razão de justificativa. Ao nosso ver, a ex-Superintendente Adjunta praticou ato ilegal, pois se estava em

viagem não poderia assinar quaisquer documentos, haja vista que tal tarefa caberia ao Superintendente Titular e no seu impedimento a quem os substituíssem. Ademais, resta dúvida sobre a realização da viagem, pois a ex-Superintendente Adjunta não poderia apor sua assinatura em documentos emitidos no INCRA do Amapá, estando em Brasília/DF. Sobre a matéria, o Professor Carlos Ari Sundfeld (Direito Administrativo na Constituição de 1988, coordenador Celso Antônio Bandeira de Mello, cit., p. 67) afirma: "o administrador, ao exercer suas atividades, apenas aplica a lei, apenas realiza concretamente uma vontade geral".

22.2.3 sobre a falha - percepção de diárias sem a efetiva realização da viagem – divirjo da tese de defesa, pois o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI não permite a emissão de relação de ordens bancárias com data retroativa. Ademais, as mencionadas relações estão juntadas aos autos (fls. 72/80, do volume 2) e têm como datas de referência as mesmas em que a Superintendente deveria estar viajando.

22.2.4 ainda no que tange às relações de ordem bancária, a responsável não poderia tê-las assinado depois, porque o Banco do Brasil as recebeu na mesma data de emissão como se comprova às fls. 72/80 do volume 2.

22.2.5 Destarte, propugnamos pela rejeição das razões de justificativa da responsável acerca das falhas discriminadas nos subitens 9.4.1 e 9.4.3 desta instrução (percepção de diárias e passagens sem a efetiva realização da viagem e "fraude documental") e o acatamento da justificativa apresentada pela falha imputada à Sra. Marlene Ferreira de Miranda no subitem 9.4.2.

PROPOSTA

Considerando que os servidores do INCRA/AP, Srs. Agenor Pires Barbosa (ex-chefe do Grupamento de Finanças do INCRA/AP), Ângela Simei Ferreira de Oliveira (ex-técnica de contabilidade do INCRA/AP) e Maria de Fátima Bezerra dos Santos (ex-chefe substituta do Grupamento de Finanças do INCRA/AP) foram demitidos por improbidade administrativa ao valerem-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, consoante DOU, de 28/12/99 (fls. 332/334, do volume 2).

Considerando que o grande número de irregularidades encontradas por equipe de inspeção deste Tribunal e não elididas pelos responsáveis, permite-nos concluir que os gestores pela Superintendência do INCRA, no Estado do Amapá, em 1997, demonstraram um desempenho aquém do exigido pela sociedade, mormente no que tange aos controles dos processos de concessão de diárias e passagens.

Considerando que a este Tribunal compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, as sanções previstas em Lei, bem como assinar prazo para que estes adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada alguma ilegalidade (ar. 71, incisos VIII e IX, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Considerando o acatamento das razões de justificativas de um responsável aproveita a outro, ouvido em audiência pela mesma falha, desde que não haja contradições entre os arrazoados, em face do princípio da isonomia que rege os atos processuais desta Corte.

Considerando que foram exercitados pelos interessados os preceitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, prática regular adotada por esta Corte Suprema de Contas; e

Ante todo o exposto, submetemos os autos ao crivo superior, propondo, no mérito que:

I – sejam acolhidas as razões de justificativa apresentada pelo Sr. Ary Ferreira de Farias, ex-chefe do Grupamento de Administração e Finanças, por ter elidido as irregularidades a ele atribuídas;

II – sejam acolhidas as razões de justificativa, com relação aos correspondentes itens de audiência enumerados neste relatório, dos seguintes responsáveis: Srs. Ronaldo Fernandes Costa Lima (subitens 9.1.14, 9.1.28, 9.1.29, 9.1.30, 9.2.2, 9.3.3 e 9.3.4), Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos (subitem 9.2.2), Francisco Carlos de Albuquerque Barata (subitem 9.3.3 e 9.3.4) e Marlene Ferreira de Miranda (subitem 9.4.1)

III – sejam rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, Srs. Ronaldo Fernandes Costa, Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos, Francisco Carlos de Albuquerque Barata e Marlene Ferreira de Miranda, com relação às demais irregularidades não elididas.

III – seja aplicada multa com fulcro no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/92 c/c os art. 220, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, ao Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

IV - seja aplicada multa com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c os art. 220, inciso II, do Regimento Interno do TCU, de forma individual, aos Srs. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos, Francisco Carlos de Albuquerque Barata e Marlene Ferreira de Miranda, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

V – seja determinada, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 2º da Decisão Normativa/TCU n.º 19/98, ao Superintendente do INCRA/AP, caso não sejam atendidas as notificações, que efetue o desconto integral ou parcelado das dívidas, na remuneração dos responsáveis.

VI – seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não seja possível o desconto em folha, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92.

VII – seja determinado ao INCRA/AP, com fulcro no art. 43, I, da Lei n.º 8.443/92 que:

a) nos processos de licitação sejam observados os arts. 21, incisos I a III; 40, caput; *e 45, inciso I, da Lei n.º 8.666/93;*

b) nos processos de concessão de diárias e passagens observe a legislação vigente, mormente a Medida Provisória 1.573 e suas reedições, as Leis n.º 8.112/90, 8.460/92, os Decretos 343/91, 825/93, 1.656/95 e IN/STN 14/88;

c) proceda a cobrança das diárias pagas indevidamente ou a maior, conforme disciplina o art. 8º do Decreto 343/91, dos servidores listados nos quadros dos subitens 9.1.16, 9.1.18 e 9.2.6 desta instrução, se tal providência não tiver sido tomada;

d) proceda a cobrança das diárias pagas indevidamente ou a maior aos ex-servidores, demitidos por improbidade administrativa, Srs. Agenor Pires Barbosa, Ângela Simei Ferreira de Oliveira e Maria de Fátima Bezerra dos Santos, conforme disciplina o art. 8º do Decreto 343/91, consoante irregularidade demonstrada no subitem 9.1.27, 9.1.28 e 9.1.30 desta instrução, se tal providência não tiver sido tomada;

e) proceda a cobrança das diárias pagas indevidamente ou em duplicidade aos servidores Marlene Ferreira de Miranda, Paulo Sérgio de Souza, Jorge Souza da Silva e José Conrado P. do Nascimento, conforme demonstrado nos subitens 9.1.24 e 9.4.3 desta instrução, se tal providência não houver sido tomada;

f) oriente ao setor de transportes, no sentido de observar o disposto no art. 3º, do Decreto n.º 47.172, de 05/11/59;

g) oriente ao Grupamento de Recursos Humanos que passe a observar o art. 4º da Lei n.º 8.730/93;

h) oriente a todos os Grupamentos do INCRA/AP que mantenha seus processos, seja de que espécie for, devidamente numerados e em ordem cronológica, a fim de serem observados os princípios da eficiência e eficácia administrativa;

i) informe a este Tribunal sobre o recolhimento dos valores pagos a maior a empresa Fênix Turismo Ltda. e ao Sr. Hamurabi Sarauy Cruz, contratado como colaborador eventual pela Superintendência da Autarquia (subitens 9.1.14 e 9.3.5).

VIII – seja encaminhada cópia do Relatório, Voto e Decisão ao Ministério Público Federal, com vistas a proposição das ações cabíveis.

IX – seja determinada à Secretaria Federal de Controle que acompanhe o cumprimento desta Decisão, mormente no que tange à cobrança das diárias recebidas sem amparo legal, com fulcro nos arts. 19 e 20, inciso IV, da Lei n.º 10.180, de 06/01/01 c/c o art. 31, da IN/TCU n.º 09/95 e em respeito à determinação da Presidência desta Corte, proferida em Sessão Plenária de 11/04/01, originária da Ordem de Serviço n.º 04, de 20/04/01 da Secretaria Geral de Controle Externo."

É o Relatório.

II - VOTO

De acordo com os levantamentos realizados pela SECEX/AP, a gestão dos responsáveis foi marcada pela desordem administrativa nos setores de diárias e passagens. Como se observa, as irregularidades não foram cometidas de forma esporádica, mas reiteradamente, demonstrando total descontrole por parte dos gestores, em especial pelo Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima, então Superintendente. Portanto, não podem ser acolhidas as justificativas apresentadas no sentido de que essas atividades são rotineiramente realizadas por servidores designados especificamente para essas atribuições e a eles deve ser atribuída a responsabilidade por qualquer irregularidade.

2. O que se afigura nos autos é a pratica reiterada de irregularidades, que abaixo transcrevo para que se possa aferir a situação em que se encontrava a área, que denotam, como afirmou a Unidade Técnica, negligência por parte do responsável no trato da coisa pública:

I – Licitação para aquisição de passagens:

a) ausência de publicação do resumo do edital da licitação, contrariando o art. 21, inciso I a III, da Lei nº 8.666/93;

b) descumprimento do prazo exigido no art. 21, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93;

c) ausência de data de abertura das propostas, contrariando o art. 40, *Caput*, da Lei nº 8.666/93;

II – Concessão de diárias e passagens:

a) aquisição das passagens aéreas sem qualquer tipo de desconto, isto é, todos bilhetes foram faturadas com tarifa integral, quando se sabe que é pratica rotineira as promoções realizadas pelas companhias aéreas;

b) desdobramento de passagens sem necessidade, com ônus para o Erário;

c) concessão de diárias e passagens sem a efetiva realização das viagens;

d) ausência de comprovantes da realização das viagens no processos de concessão, em quarenta e um casos examinados pela equipe de inspeção;

e) bilhetes de passagens substituídos, sem apresentação do bilhete efetivamente utilizado, conforme observado em trinta e sete casos pela equipe de inspeção;

f) pagamento de passagens aéreas sem a efetiva utilização das mesmas;

g) concessão de diárias e passagens para a realização de atividades que não exigiam o deslocamento da unidade;

h) diárias pagas indevidamente ou a maior, sem anexação do comprovante de devolução, conforme observado pela equipe de inspeção em vinte e sete dos processos examinados;

i) concessão de diárias a um mesmo servidor para afastamento em um mesmo período, entretanto, para lugares distintos, conforme observado pela equipe de inspeção em seis dos processos examinados;

j) prorrogação de concessão de diárias sem a comprovação de concessão anterior;

l) concessão de diárias para a realização do mesmo serviço ou atividade, nas mesmas localidades, em períodos distintos ou realização dos mesmos serviços por servidores diferentes (esclareça-se que não se trata de serviços de mesma natureza, porém distintos), como exemplo a mesma servidora promoveu levantamento patrimonial nas mesmas unidades nos meses de abril, junho, outubro/novembro de 1997; o mesmo servidor esteve em Brasília e Belém, nos meses de junho e outubro/novembro de 1997 para obter esclarecimentos sobre a sistemática de cálculo de títulos definitivos GC-1, sendo que outras servidoras da Superintendência já haviam recebido o mesmo treinamento nos meses de fevereiro e março de 1997 em Brasília;

m) pagamento de diárias em duplicidade e a maior, conforme observado em nove dos processos examinados;

n) propostas de concessões de diárias, no total de dezesseis, não apresentadas à equipe de inspeção;

o) registros de datas em quarenta e quatro bilhetes de passagens aéreas diferentes das datas de efetiva utilização (essa prática tem como objetivo evitar a devolução de diárias recebidas a maior);

p) ausência de publicação dos atos de concessão de diárias no boletim interno ou de pessoal da Entidade;

q) concessão de diárias sem o desconto do auxílio alimentação;

r) concessão de diárias em período distinto do que consta na ficha de movimentação de veículos/bilhetes de passagem aéreas;

s) pagamento em duplicidade de faturas de aquisição de passagens aéreas;

3. Até mesmo a emissão de passagens e diárias em favor dos Srs. Agenor Pires Barbosa e Maria de Fátima Bezerra dos Santos de forma fraudulenta, cujas razões de justificativa foram acolhidas pela Unidade Técnica, na minha compreensão esses fatos só ocorreram pelo descaso dos responsáveis na gestão da coisa pública. Compreendo, assim, que tais fatos confirmam ainda mais o desordem administrativa por que passava a área.

4. Diante dos fundamentos apresentados pela Unidade Técnica reafirmo, não podem ser acolhidas as justificativas de caráter genérico apresentadas pelo Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima de que não era responsável pelas irregularidades apontadas pela SECEX/AP. Como demonstrou a Unidade Técnica, nos termos do art. 34, letra "p", do Regimento Interno do INCRA, caberia ao responsável conceder transporte e diárias para o deslocamento de servidores daquela Unidade. Foi omisso, portanto, no desempenho de sua funções, pois, tivesse adotado os controles de sua competência, certamente o descalabro no setor não teria ocorrido.

5. Com relação às razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis, pelos fundamentos apresentados, coloco-me de acordo, *in totum*, com na SECEX/AP.

6. Primeiramente resta comprovado que o Sr. Ary Ferreira de Farias já não era chefe do Grupamento de Administração e Finanças no período em que foram praticadas as irregularidades. Por isso mesmo, devem ser acolhidas suas razões de justificativa, como propõe a SECEX/AP.

7. Com relação ao Sr. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos, ex-Chefe do Grupamento de Recursos Humanos à época dos fatos, considerando que tinha responsabilidade direta e imediata pelo controle da concessão de diárias e passagens aéreas, não podem as suas razões de justificativa serem acolhidas.

8. Além do mais, o responsável não conseguiu justificar os motivos pelos quais as declarações de bens e renda não estavam nas pastas funcionais dos servidores, administradores ou responsáveis por bens e valores públicos.

9. Já com relação ao Sr. Carlos de Albuquerque Barata, ex-Chefe do Grupamento de Administração e Finanças, além de não conseguir justificar as irregularidades a ele atribuídas, como demonstra a SECEX/AP, reconhece a sua incapacidade para o desempenho do cargo que ocupava, como se denota da seguinte afirmativa produzida em suas razões de justificativa: "... A primeira coisa que nos disseram era que a maior parte do nosso trabalho seria simplesmente encaminhar os diversos Processos para apreciação do Superintendente e que este diria o que fazer".

10. Vê-se, dessa forma, que o responsável acreditava que a sua única função seria encaminhar o processo ao Superintendente para que este deliberasse a respeito, o que, certamente, não se coaduna com as atribuições do cargo que ocupava.

11. No que se refere à Sra. Marlene Ferreira de Miranda, ex-Superintendente Adjunta do INCRA/AP não há dúvida, pelos fatos narrados pela Unidade Técnica, de que recebeu diárias e passagens sem a efetiva realização das viagens, pois que está comprovado que a responsável não poderia ter assinado aquelas ordens bancárias em datas anteriores ou posteriores às viagens questionadas, como demonstraremos a seguir.

12. Registre-se, de pronto, que as relações de ordens bancárias são automaticamente datadas pelo SIAFI quando de sua expedição. De acordo com o que consta dos autos, as relações de ordens bancárias mencionadas na instrução foram expedidas quando a responsável estava supostamente viajando. Neste caso, em defesa da responsável, somente seria possível suscitar a hipótese de que teria ela assinado as aludidas relações "a posteriori, ou seja, quando do retorno de sua suposta viagem. Exemplificando, a viagem ocorreu no período de 04 a 13.03.97 e o documento questionado, apesar de expedido no dia 05 daquele mês, foi assinado no dia 14.03.97, o que é logicamente possível. Ocorre que referidas relações foram entregues no Banco do Brasil no dia 06.03.97, devidamente assinadas pela responsável, como comprova o carimbo de recebimento aposto por aquela entidade bancária, portanto, no mesmo período em que supostamente estava viajando, o que afasta a hipótese de a responsável ter assinado após o seu retorno da viagem.

13. Assim, não poderia a responsável, por exemplo, ter assinado a Relação das Ordens Bancárias Nº 00044 (97RE00044) expedida no dia 05/03/97 e entregue no Banco do Brasil no dia 06/03/97 sem que estivesse, de fato, nas dependências da sede do INCRA/AP em qualquer dos dias mencionados. Em ambos os dias declara a responsável que estava viajando, o que é logicamente impossível.

14. Às conclusões da Unidade Técnica agrego proposta no sentido de que seja determinado ao INCRA que instaure TCE, caso não seja possível o desconto em folha de pagamento dos valores recebidos indevidamente a título de diárias e passagens, devendo a entidade observar as orientações contidas na Instrução Normativa nº 13/96, com a redação dada pela de nº 35/2000, em especial o limite de R$ 6.300,00 fixado pela Decisão Normativa nº 36/2000.

15. Por derradeiro, compreendo que a multa a ser aplicada ao Sr. Ronaldo Fernandes Costa Lima deve ser superior à aplicada aos demais responsáveis, tendo em vista que, como Superintendente da Unidade, foi o principal responsável pela desordem administrativa, que permitiram o cometimento das inúmeras irregularidades noticiadas nestes autos.

Ante o exposto, e reiterando o meu de acordo com o Parecer da Unidade Técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 269/2001 -TCU - Plenário

1. Processo TC – 775.122/1997-1 (com 02 volumes)
2. Classe de Assunto: Representação
3. Responsáveis: Ronaldo Fernando Costa Lima (ex-Superintendente do INCRA/AP); Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos (ex-Chefe do Grupamento de Recursos Humanos); Francisco Carlos de Albuquerque Barata (ex-Chefe do Grupamento de Administração e Finanças); Ary Ferreira de Farias (ex-Chefe do Grupamento de Administração e Finanças); e Marlene Ferreira de Miranda (ex-Superintendente Adjunta do INCRA/AP)
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – Superintendência do Amapá
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/AP

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos Representação formulada nos termos do art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443/92, noticiando possíveis irregularidade na concessão de diárias e passagens pelo INCRA/AP, apuradas em pesquisa realizada junto ao SIAFI e posterior inspeção na Entidade.

Considerando que restou comprovado que o Sr. Ary Ferreira de Farias já não pertencia aos quadros do INCRA/AP quando da prática das irregularidades indicadas nestes autos;

Considerando que restaram comprovadas as irregularidades mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão na gestão de Ronaldo Fernando Costa Lima; Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos; Francisco Carlos de Albuquerque Barata; e Marlene Ferreira de Miranda.

Considerando que as irregularidades mencionadas denotam total descontrole administrativo por parte dos responsáveis, tendo sido constatado inclusive a prática de fraude por parte da Sra. Marlene Ferreira de Miranda que recebeu diárias e passagens sem que efetivamente tivesse viajado;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

I - com fundamento no art. 69, inciso III, e seu parágrafo 1º, da Resolução TCU nº 136/2000, c/c os arts. 212 e 213 do Regimento Interno, conhecer das presentes representações para, no mérito, considerá-la procedentes;

II - com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 45, inciso II, e seu parágrafo único, da Lei nº 8.443/92

a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ary Ferreira de Farias;

b) não acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ronaldo Fernando Costa Lima; Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos; Francisco Carlos de Albuquerque Barata; e pela Sra. Marlene Ferreira de Miranda;

c) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, a multa individual aos Srs. Ronaldo Fernando Costa Lima; no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento;

d) aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, aos Srs. Aguinaldo Sérgio Mendes dos Santos; Francisco Carlos de Albuquerque Barata; e à Sra. Marlene Ferreira de Miranda, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento;

e) com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, determinar ao INCRA/ Amapá que efetue o desconto das dívidas (multas) na remuneração dos responsáveis, observando-se os limites fixados na Lei nº 8.112/90, caso não sejam atendidas as notificações;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas (multas), caso não seja possível o desconto em folha de pagamento;

g) determinar ao INCRA/AP que:

g.1) nos processos de licitação sejam observados os arts. 21, incisos I a III; 40, *caput;* e 45, inciso I, da Lei n.º 8.666/93;

g.2) nos processos de concessão de diárias e passagens observe a legislação vigente, mormente a Medida Provisória 1.573 e suas reedições, as Leis n.º 8.112/90, 8.460/92, os Decretos 343/91, 825/93, 1.656/95 e IN/STN 14/88;

g.3) proceda à cobrança das diárias pagas indevidamente ou a maior, conforme disciplina o art. 8º do Decreto 343/91, dos servidores listados nos quadros abaixo, caso essa providência ainda não tenha sido adotada:

Quadro I – diárias pagas indevidamente ou a maior, sem anexação do comprovante de devolução

Processo nº 54350.	Nome	Diárias a devolver	Período proposto	Período realizado	Fls. Nº
000500/97-24	Aguinaldo S. M. Santos	14,5 / R$ 996,44	09.07 / 23.07.97	Não realizada	179/180, v.I
000500/97-24	Aguinaldo S. M. Santos	01 / R$ 68,72	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	181/183 e 186, v.I
000016/97-31	Domingos Aires G. Silva	01 / R$ 57,28	20.05 / 24.05.97	20.05 / 23.05.97	158/160, v.I
000453/97-46	Francisco A. A. Almeida	11 / R$ 1.209,39	12.05 / 28.05.97	12.05 / 17.05.97	172/176, v.I
000851/97-07	Francisco Albuquerque	01 / R$ 130,57	02.09 / 06.09.97	02.09 / 05.09.97	229/230, v.I
000035/97-86	José C. P. Nascimento	01 / R$ 57,28	23.07 / 02.08.97	23.07 / 01.08.97	166/171, v.I
000144/97-11	José P. S. Sobrinho	2,5 / R$ 143,80	13.05 / 15.05.97	13.05 / 15.05.97	240/245, v.I
000497/97-11	José Paixão Dias	01 / R$ 57,28	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	223 e 183/186, v.I
000853/97-24	José W. S. Lima	02 / R$ 114,56	17.06 / 20.06.97	19.06 / 20.06.97	177/178, v.I
000490/97-72	Mª Araújo Dias e Silva	1,5 / R$ 146,07	11.05 / 28.05.97	Não realizada	246/247, v.I
000041/97-89	Manoel N. dos Prazeres	01 / R$ 57,28	18.06 / 20.06.97	18.06 / 19.06.97	231/234, v.I
000012/97-81	Marlene F. Miranda	05 / R$ 652,85	27.05 / 05.06.97	27.05 / 30.05.97	236/238, v.I
000346/97-36	Obedi P. Barbosa	01 / R$ 57,28	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	182/186, v.I
000346/97-36	Obedi P. Barbosa	01 / R$ 57,28	23.07 / 02.08.97	23.07 / 01.08.97	187/189, v.I
000060/97-23	Otacílio P. Barbosa	01 / R$ 68,72	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	214 e 183/186, v.I
000060/97-23	Otacílio P. Barbosa	01 / R$ 108,83	02.09 / 06.09.97	02.09 / 05.09.97	215/217, v.I
000060/97-23	Otacílio P. Barbosa	01 / R$ 108,83	15.09 / 20.09.97	16.09 / 20.09.97	218/221, v.I
00213/97-32	Oziel A. B. Borges	01 / R$ 57,28	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	222 e 183/186, v.I
000059/97-44	Ronaldo F. C. Lima	11,5 / R$ 790,28	07.04 / 18.04.97	Não realizada	194/203, v.I
000059/97-44	Ronaldo F. C. Lima	01 / R$ 82,47	13.05 / 27.05.97	13.05 / 26.05.97	204 e 183/186, v.I
000059/97-44	Ronaldo F. C. Lima	01 / R$ 156,89	08.06 / 14.06.97	08 a 10.06.97 e 12 a 14.06.97	205/207, v.I
000059/97-44	Ronaldo F. C. Lima	01 / R$ 156,89	02.09 / 06.09.97	02. 09 / 05.09.97	208/210, v.I
000059/97-44	Ronaldo F. C. Lima	02 / R$ 313,38	14.10 / 18.10.97	15.10.97	211/213, v.I
000167/97-17	Sérgio Paulo S. Jorge	01 / R$ 103,57	13.04 / 16.04.97	14.04 / 16.04.97	161/163, v.I
000167/97-17	Sérgio Paulo S. Jorge	01 / R$ 130,57	08.06 / 14.06.97	08.06 / 13.06.97	164/165, v.I

Processo nº 54350.	Nome	Diárias a devolver	Período proposto	Período realizado	Fls. Nº
001031/97-61	Silvestre J. Martins	01 / R$ 97,38	07.07 / 23.07.97	07.07 / 22.07.97	235 e 39/41, v.I
000045/97-30	Tiago Ribeiro da Costa	01 / R$ 57,28	20.05 / 24.05.97	20.05 / 23.05.97	224/228, v.I

Quadro II – Concessão de diárias a servidores com afastamento no mesmo período para lugares distintos

Processo nº 54350..	Nome	Período	Destino	Fls. Nº
000112/97-25	Francisco S. Monteiro	25.06 / 04.07.97 27.06 / 30.06.97	Serra do Navio P.A. Munguba e Bom Jesus	269/270, vol. I
000180/97-85	João Aires da Silva	25.09 / 06.10.97 29.09 / 04.10.97	São Benedito do Aporema Brasília	271/278, vol. I
000877/97-92	Roberto Kiel	23.09 / 07.10.97 30.09 / 02.10.97	Santana/Tartarugalzinho Serra Navio/Tartarugalzinho	279/280, vol. I
000065/97-47	Reginaldo Cunha Barros	30.04 / 05.05.97 28.04 / 12.05.97	Tartarugalzinho/Santana Tartarugalzinho/Cedro	281/282, vol. I
000967/97-83	Belarmino Cézar Picanço	11.07 / 13.07.97 08.07 / 22.07.97	PA Bom Jesus – Tartarugalz. PA Cedro – Tartarugalzinho	260/283, vol. I

Quadro III – Datas das viagens marcadas nos bilhetes de passagens aéreas não coincidem com as do efetivo deslocamento

BILHETE	BENEFICIÁRIO	TRECHO MARCADO	VÔO MARCADO	DATA DO VÔO
201.059/060	Abigail Oliveira	MCP/BEL/MAO/RBR/MAO/BEL/MCP	23.09 / 27.09.97	23.09 / 26.09.97
343.172	Agenor Barbosa	BSB/FOR/MCP	03.04.97	26.04 / 07.05.97
103.511	Agenor Barbosa	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	14.05 / 24.05.97	21.05 / SUBSTIT.
124.502	Aguinaldo Santos	MCP/BEL/MCP	28.07 / 06.08.97	29.07/ 06.08.97
088.931	Ainda Mendes	MCP/BEL	05.05 / 07.05.97	06.05 / 10.05.97
103.712	Gersuliano Pinto	MCP/BEL/MAO/BEL/MCP	08.06 / 14.06.97	08.06 / 13.06.97
060.950	Gersuliano Pinto	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	10.03 / 14.03.97	10.03 / 12.03.97
103.706	Luis Daniel Souza	MCP/BEL/MAO/BEL/MCP	08.06 / 14.06.97	08.06 / 13.06.97
103.703	Marcos Quadros	MCP/BEL/MAO/BEL/MCP	08.06 / 14.06.97	08.06 / 13.06.97
124.932	Otacílio Barbosa	MCP/BEL/MCP	16.09 / 20.09.97	16.09 / 19.09.97
043.326	Otacílio Barbosa	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	26.01 / 30.01.97	27.01 / 30.01.97
060.949	Otacílio Barbosa	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	10.03 / 14.03.97	10.03 / 12.03.97
201.056/057	Raimundo Jesus	MCP/BEL/MAO/RBR/MAO/BEL/MCP	23.09 / 27.09.97	23.09 / 26.09.97
201.306	Raimundo Jesus	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	27.10 / 01.11.97	28.10 / 31.10.97
043.327	Renato Mattos	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	26.01 / 30.01.97	27.01 / 27.01.97
103.512	Silvânia Castro	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	14.05 / 24.05.97	21.05 / 24/05/97
533.135	Abigail Oliveira	MCP/BSB/MCP	28.07 / 07.08.97	29.07 / 05.08.97
136.219	Agenor Barbosa	MCP/BSB	24.03.97	26.03.97
578.913	Agenor Barbosa	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	OPEN	NÃO VOOU
485.691	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	26.05 / 07.07.97	NÃO VOOU
714.886	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	24.10 / 08.11.97	NÃO VOOU
769.914	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	01.10 / 14.10.97	SEM DATA
848.423	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	15.10 / 23.10.97	NÃO VOOU
533.134	Ângela Oliveira	MCP/BSB/MCP	29.07 / 07.08.97	29.07.97 / S/DATA
588.269	João Aires Silva	MCP/BSB/MCP	30.09 / 04.10.97	08.10 / 08.10.97

BILHETE	BENEFICIÁRIO	TRECHO MARCADO	VÔO MARCADO	DATA DO VÔO
523.970 PTA	Mª Teresa Cardoso	BSB/MCP/BSB	NÃO VOOU	NÃO VOOU
685.633	Roberto Kiel	MCP/BSB/MCP	30.08.97	31.08 / 18.09.97
588.272	Roberto Kiel	MCP/BSB/REC/BSB/MCP	14.10 / 17.10.97	NÃO VOOU *
485.645	Ronaldo Lima	MCP/BSB/MCP	10.07 / 11.07.97	05.12.97
588.271	Sérgio Jorge	MCP/BSB/REC/BSB/MCP	08.10 / 10.10.97	NÃO VOOU *
136.279	Sérgio Jorge	MCP/BSB/MCP	06.02 VOID	14.04 / 15.04.97
309.032	Ângela Oliveira	MCP/BEL/MCP	18.08 / 27.08.97	30.10 / 14.11.97
067.461	Antônio Brígida	BEL/MCP/BEL	27.07 / OPEN	OPEN
067.462	Antônio Passos	BEL/MCP/BEL	07.07 / OPEN	OPEN
309.091	Aroldo Rodrigues	MCP/BSB/MCP	01.09 / 05.09.97	01.09 / 03.09.97
328.704	Erasmo Polaro	MCP/BEL/MCP	08.10 / 10.10.97	08.10 / 10.10.97
288.403	Evandro Silva	BEL/MCP/BEL	16.06 / OPEN	17.06 / 25.06.97
288.455	José Farias	BEL/MCP/BEL	19.06 / 27.06.97	19.06 / 23.06.97
309.090	Luiz Daniel Souza	MCP/BSB/MCP	01.09 / 05.09.97	01.09 / 03.09.97
309.068	Oziel Borges	MCP/BEL/MCP	27.08 / 05.09.97	27.08 / 03.09.97
309.099	Ronaldo Lima	MCP/BSB	02.09.97	02.09.97
288.454	Silvestre Martins	BEL/MCP/BEL	19.06 / 27.06.97	19.06 / OPEN
067.463	Silvestre Martins	BEL/MCP/BEL	07.07 / OPEN	OPEN
288.402	Waldemar Pereira	BEL/MCP/BEL	16.06 / OPEN	17.06 / 17.07.97

g.4) proceda à cobrança das diárias pagas indevidamente ou a maior aos servidores abaixo relacionados, caso essa providência ainda não tenha sido adota:

g.4.1) Agenor Pires Barbosa – Concessão de diárias e passagens ao servidor Agenor Pires Barbosa, sem a efetiva realização das viagens:

BILHETE	BENEFICIÁRIO	TRECHO MARCADO	SITUAÇÃO
578.913	Agenor Barbosa	MCP/BEL/BSB/BEL/MCP	NÃO VOOU
485.691	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	NÃO VOOU
714.886	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	NÃO VOOU
769.914	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	SEM DATA
848.423	Agenor Barbosa	MCP/BSB/MCP	NÃO VOOU

g.4.2) Ângela Simei Ferreira de Oliveira - desdobramento irregular de passagem aérea que implicou recebimento indevido de 3 diárias, pois, com o desdobramento, a servidora permaneceu na cidade de São Luís por 3 (três) dias e apenas 1,5 dias em Brasília, quando recebeu diárias para permanecer nesta última cidade por 4,5 dias;

g.4.3) Maria de Fátima Bezerra dos Santos e Marlene Ferreira Miranda – concessão de diárias, conforme quadro abaixo, sem que as viagens tenham sido realizadas, constatada mediante documentos que comprovam que as servidoras nos períodos das supostas viagens exerceram regularmente suas atividades na sede do INCRA/AP:

Beneficiária	Período Previsto da Viagem	Quantidade de Diárias Recebidas
Maria de Fátima Bezerra	15 a 24/01/1997	9,5
Maria de Fátima Bezerra	12 a 20/02/1997	8,5
Maria de Fátima Bezerra	05 a 14/03/1997	9,5
Maria de Fátima Bezerra	14 a 28/05/1997	14,5
Maria de Fátima Bezerra	06 a 20/06/1997	14,5
Marlene Ferreira Miranda	04 a 13/03/1997	10,5
Marlene Ferreira Miranda	16 a 30/04/1997	15,5
Marlene Ferreira Miranda	07 a 21/05/1997	15,5
Marlene Ferreira Miranda	22 a 30/09/1997	9,5

g.5) proceda a cobrança das diárias pagas indevidamente ou em duplicidade aos servidores Paulo Sérgio de Souza, Jorge Souza da Silva e José Conrado P. do Nascimento, conforme quadros abaixo:

Nome do Servidor	Nº da Ordem Bancária	Data do Pagamento	Valor – R$
Paulo Rogério de Souza	97OB00922	11.08.97	788,01
Paulo Rogério de Souza	97OB00923	11.08.97	788,01
Jorge Souza da Silva	97OB00913	11.08.97	788,01
Jorge Souza da Silva	97OB00914	11.08.97	788,01
José Conrado P. do Nascimento	97OB00975	13.08.97	517,91
José Conrado P. do Nascimento	97OB00976	13.08.97	275,30

g.6) oriente ao setor de transportes, no sentido de observar o disposto no art. 3º, do Decreto n.º 47.172, de 05/11/59;

g.7) oriente ao Grupamento de Recursos Humanos que passe a observar o art. 4º da Lei n.º 8.730/93;

g.8) oriente a todos os Grupamentos do INCRA/AP que mantenha seus processos, seja de que espécie for, devidamente numerados e em ordem cronológica, a fim de serem observados os princípios da eficiência e eficácia administrativa;

g.9) informe a este Tribunal sobre o recolhimento dos valores pagos a maior a empresa Fênix Turismo Ltda. e ao Sr. Hamurabi Sarauy Cruz, contratado como colaborador eventual pela Superintendência da Autarquia;

g.10 instaure Tomada de Contas Especial em nome dos beneficiários, solidariamente com os respectivos responsáveis pelas autorizações e controles (Superintendente, Chefe do Grupamento de Recursos Humanos, Chefe do Grupamento de Administração e Finanças), caso a Entidade não obtenha sucesso na cobrança dos valores recebidos indevidamente a título de diárias e passagens, devendo observar as orientações contidas na Instrução Normativa TCU nº 13/96, com a redação dada pela de nº 35/2000, em especial o limite de R$ 6.300,00 fixado pela Decisão Normativa TCU nº 36/2000.

h) encaminhar cópia do Relatório, Voto e Decisão ao Ministério Público Federal, acompanhados da última instrução de fls. 457/493;

i) determinar à Secretaria Federal de Controle que acompanhe o cumprimento desta Decisão, mormente no que tange à cobrança das diárias recebidas sem amparo legal;

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Natureza: Solicitação
Interessado: Francisco Leônidas Gomes da Silva – Delegado de Polícia Federal
Entidade: Município de Mari – PB

Ementa: Pedido de remessa de documentos originais constantes do presente processo. Realização de exame grafotécnico em inquérito policial. Impossibilidade de efetuar o exame com cópias reprográficas. Atendimento, em caráter excepcional, do pleito. Substituição, no processo, dos originais por cópias até a realização da prova pericial.

A 2ª Câmara, por meio da Decisão nº 61/2000, decidiu rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adinaldo de Oliveira Pontes, ex-Prefeito do Município de Mari – PB, em virtude da existência de fortes indícios a respeito da emissão de declaração falsa na defesa juntada ao feito. Na mesma oportunidade, o Tribunal houve por bem remeter cópia dos autos ao Ministério Público Federal e ao Banco do Brasil S.A. para adoção das providências cabíveis, em relação ao fato supra.

2. Instaurado inquérito policial para apurar a autoria e a materialidade dos fatos, o Bel. Francisco Leônidas Gomes da Silva, Delegado de Polícia Federal, solicita a remessa dos originais dos documentos em que supostamente estão contidas declarações falsas, para fins de exame grafotécnico.

3. Mediante instrução de fls. 4/8, o Sr. Assessor em substituição ressaltou o ineditismo do pedido nesta Corte. Asseverou que as atribuições legais do requerente englobam a realização de diligências, pedido de cópias e informações e outras formas de cooperação entre instituições que possam contribuir para a obtenção de prova para fins de posterior instrução criminal.

4. Reconheceu a legitimidade do solicitante e a relevância do objeto requerido para o atingimento de objetivo de interesse público, razão pela qual concluiu pela possibilidade de ser superada a ausência de normativo expresso autorizando o deferimento, com o intuito de colaborar com a investigação criminal. Afirmou, ainda, que não haveria prejuízo para o deslinde do presente feito, tendo em vista que as peças requisitadas não compõem o elenco de documentos essenciais para apreciação do mérito de processo de TCE.

5. O Sr. Secretário de Controle Externo concordou com a proposição supra, aditando que a documentação original poderia ser substituída, no presente feito, por cópias autenticadas, nos termos do despacho de fl. 9 do Vol. I.

É o Relatório.

VOTO

Importa mencionar que o Tribunal ainda não apreciou o TC nº 350.296/96-0, objeto do pedido de informações. Está o processo em fase de julgamento das contas, após já ter sido proferida decisão que rejeitou as alegações de defesa.

2. Os normativos internos que tratam de solicitações endereçadas a esta Corte não tratam de pedido de remessa de originais de processo em tramitação no Tribunal. A Resolução TCU nº 136/2000 detalha como devem ser processados pedidos de informações, vistas ou cópias de feitos em andamento ou já apreciados pela Corte. Silencia a respeito de requerimento de peça original.

3. Em regra, não se deve retirar documento original do processo, sob pena de prejudicar o andamento normal dos feitos nesta Corte. No caso concreto, todavia, entendo, em consonância com a Unidade Técnica, que o pleito possa ser atendido. As peças requeridas não apresentam elemento essencial que deve conter processo de Tomada de Contas Especial, segundo as regras que normatizam a matéria. Ademais, a retirada de cópia dos documentos, devidamente autenticadas, preencherão eventual lacuna deixada pela remessa dos originais, sem acarretar prejuízo ao andamento do processo.

4. Para a apuração criminal, todavia, mostra-se essencial a análise dos originais dos documentos em que supostamente há declaração falsa, haja vista a necessidade de exame grafotécnico que deve ser realizado sobre os originais.

5. Reputo, ainda, de extrema importância a atuação integrada dos diversos órgãos públicos que tenham por missão institucional zelar pela satisfação de interesses públicos. É dever da Polícia Federal investigar eventuais delitos cometidos em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Dessa forma, nada obsta que esta Corte colabore, sempre que possível, com as funções daquele Órgão.

6. Por conseguinte, entendo que, em caráter excepcional, devem ser remetidos os originais dos documentos requeridos pelo Delegado de Polícia Federal, substituindo-os, no processo, por cópias autenticadas pela Unidade Técnica, até que sejam restituídos pela autoridade policial.

Ante o exposto, acompanho as conclusões uniformes da Unidade Técnica e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 888/2001-TCU- Plenário

1. Processo nº TC-475.260/95-3
2. Classe de Assunto: VII – Solicitação.
3. Interessado: Francisco Leônidas Gomes da Silva – Delegado de Polícia Federal.
4. Entidade: Município de Mari – PB.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/PB.
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. deferir, em caráter excepcional, a presente solicitação, determinando a SECEX/PB que providencie a remessa dos documentos originais requeridos pelo interessado, substituindo-os, no processo, por cópias devidamente autenticadas;

8.2. determinar à SECEX/PB que prossiga na instrução do feito.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC – 475.227/1996-4
Natureza: Representação
Entidade: Município de Itatuba/PB
Responsável: José Ronaldo Martins de Andrade (ex-Prefeito Municipal)

Ementa: Representação de Unidade Técnica do Tribunal, acerca de possíveis

irregularidades na aplicação de recursos de convênios. Diligências. Inspeção. Audiência. Razões de justificativa apresentadas mostram-se insuficientes para afastar os indícios de irregularidades na aplicação de dinheiro público. Superveniência de elementos que afirmam as irregularidades apuradas nos convênios em questão, encaminhados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Conversão do processo em tomada de contas especial. Citação do responsável. Comunicação ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e à Secretaria Federal de Controle Interno, para os fins cabíveis.

Origina-se o feito de representação subscrita pelo AFCE Severino Piragibe Pereira Pombo, à época Secretário de Controle Externo no Estado da Paraíba, em decorrência de notícias veiculadas no jornal O NORTE, acerca de possível desvio de 130 (cento e trinta) toneladas de leite que deveriam ser destinadas a crianças desnutridas no Município de Itatuba/PB.

2. De acordo com os fatos denunciados pela mídia escrita, a despesa incorrida com a aquisição do leite teria sido levada à conta de recursos provenientes do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (R$ 445.467,53) e Ministério da Educação (R$ 67.889,76).

3. O então Relator da matéria, Ministro Bento Bugarin, determinou a realização de diligências junto à CISET/MS e CISET/MEC, bem como a realização de inspeção na Prefeitura Municipal de Itatuba. Do procedimento **in loco**, verificou-se a ocorrência de irregularidades nas prestações de contas dos seguintes convênios, configuradas nas discrepâncias a seguir detalhadas:

a) Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN:

a.1) discrepância verificada quanto ao valor da contrapartida municipal, constando na prestação de contas o valor de R$ 5.060,75 (cinco mil e sessenta reais e setenta e cinco centavos) em contraste ao valor de R$ 50.607,50 (cinqüenta mil, seiscentos e sete reais e cinqüenta centavos) consignado no plano de trabalho;

a.2) o período de atendimento a gestantes e desnutridos que constava na prestação de contas referia-se a seis meses, em confronto ao período de nove meses previstos no plano de trabalho;

a.3) divergência entre o volume de leite em pó adquirido com recursos do convênio (51.118,5 kg) e aquele constante do plano de trabalho (81.789,6 kg);

a.4) indícios de manipulação de dados populacionais verificada a partir da indicação de 2.396 crianças beneficiadas com o convênio, na prestação, quando, em 1995, a população de crianças menores de 5 anos no município seria de apenas 1.360 crianças;

a.5) divergência entre os valores de latas de óleo e pacotes de leite em pó previstos no plano de trabalho e aqueles constantes da prestação de contas;

a.6) ausência de carimbos dos postos de fiscalização das fazendas estaduais, nas notas fiscais dos produtos adquiridos em Goiânia/GO;

b) Convênio nº 258/93 – INAN:

- discrepância entre os valores constantes da prestação de contas, relativamente às aquisições de leite em pó (470 kg) e latas de óleo de soja, e aqueles lançados nas notas fiscais, respectivamente 511,2 kg de leite em pó e 467 latas de óleo de soja.

c) Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC:

- alusão na prestação de contas à execução de serviços de pintura e construção de uma parede, a título de reforma de unidade escolar.

4. Após a inspeção realizada pela Unidade Técnica, sobreveio aos autos Relatório de Supervisão Técnica oriundo da DEMEC/PB (fls. 75/79), o qual permitiu a verificação atualizada da situação dos convênio já referidos precedentemente. Analisada a referida peça pela SECEX/PB, e ainda em função das ocorrências por ela apuradas, promoveu-se à audiência do Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, somente quantos aos aspectos que remanesceram pendentes de esclarecimentos, quais sejam:

a) Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN:

- manipulação de dados populacionais;

- excesso de aquisição de leite em pó e óleo de soja;

- distribuição de leite e óleo de soja em quantidade inferior à estabelecida no plano de trabalho;

- aquisição dos produtos sem a realização do competente processo licitatório.

b) Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC:

- superdimensionamento na área de três escolas construídas na municipalidade;

- realização de serviços de recuperação de escolas bem inferiores aos previstos no convênio.

5. Em atenção aos questionamentos que lhe foram endereçados por este Tribunal, o responsável apresentou razões de justificativa, insertas às fls. 127/132, as quais foram analisadas pela SECEX/PB, em instrução de fls. 138/142.

6. No tocante à suposta manipulação de dados populacionais, o ex-Prefeito alegou que os dados por ele apresentados eram oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A esse respeito, a instrução asseverou que os esclarecimentos apresentados não justificam a "*desproporcionalidade entre a quantidade de crianças atendidas e o quantitativo de possíveis beneficiários existentes naquela localidade*". A instrução ressalta, ainda, que a estimativa de crescimento demográfico do município não se coaduna à Taxa Geométrica de Crescimento Anual do IBGE.

7. Quanto à aquisição de leite em pó e latas de óleo de soja em quantitativos excessivos, o responsável alegou que as aquisições se deram com fundamento em informações oriundas da Secretaria Estadual de Saúde e da Universidade Federal da Paraíba, que haviam fornecido o Censo Nutricional do Estado da Paraíba, estando, também, em consonância com orientações da Organização Mundial de Saúde.

8. Acerca desses esclarecimentos, a SECEX/PB ponderou que, ainda em se considerando o crescimento populacional de Itatuba, não haveriam, no período de execução do programa alimentar, mais do que 282 crianças desnutridas, com idades de até 23 meses, e 814 contatos (irmãos desnutridos, no limite de até duas crianças por família) na faixa de 24 a 59 meses, totalizando 1.096 crianças a serem atendidas. Segundo a instrução, o convênio foi "*descabidamente firmado com o propósito de atender um número 4,5 vezes maior de crianças desnutridas e contatos (1.638 + 3.276) considerando o lapso de tempo no qual foi executado (seis meses).*"

9. Em relação à distribuição de leite e latas de óleo em quantidades aquém às estabelecidas nos Planos de Trabalho, o responsável limitou-se a alegar que cumprira integralmente o Convênio nº 1.277/94. Em análise a esses esclarecimentos, o Órgão Técnico asseverou que não fora cumprido o prazo estipulado no termo de convênio (9 meses), e que, apesar de ter havido aquisição excessiva dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, não foram sequer distribuídos os quantitativos previstos na avença.

10. No que concerne à ausência de procedimento licitatório para a aquisição do leite em pó e do óleo de soja, o responsável alegou que a competente licitação fora dispensada com fundamento em decreto de calamidade pública, decorrente da situação emergencial por que passava a população do município. O AFCE encarregado da instrução refutou essas justificativas esclarecendo que o Convênio nº 1.277/94 fora firmado em 7.12.1994, cinco meses, portanto, antes da publicação do aludido decreto municipal, o que, no seu entender, "*elimina a relação causal entre ambos*".

11. Já em referência ao Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC, o responsável apresentou justificativas calcadas apenas na informação de que a DEMEC emitira parecer favorável à aprovação daquela prestação de contas. A esse respeito, a instrução salientou que, por ocasião da vistoria **in loco** realizada naquele município, verificou-se que o Convênio não fora cumprido integralmente.

12. Em função da análise procedida, a Unidade Técnica formulou proposição de que fosse o processo convertido em tomada de contas especial, devendo ser citado o Sr. José Ronaldo Martins de Albuquerque, pelos valores históricos quantificados na instrução da Diretora de Divisão Técnica da SECEX/PB (fls. 141/42), quais sejam:

- Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC: R$ 312.374,73 (trezentos e doze mil, trezentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos).

- Convênio nº 1.277/94 – FNS/MS e INAN: R$ 16.027,65 (dezesseis mil, vinte e sete reais e sessenta e cinco centavos).

13. Já se encontrando os autos no MP/TCU para fins de sua audiência regimental, sobreveio ao processo o Ofício nº 977/2000 – SECPL, oriundo do Tribunal de Contas do Estado da

Paraíba, encaminhando cópias dos relatórios de auditoria e pareceres do Ministério Público junto àquela Corte, elementos cujo teor evidenciam outras ocorrências relativas ao Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN, além daquelas pelas quais o responsável já se manifestara, quando do atendimento à audiência a ele endereçada.

14. Em síntese, as informações sobrevindas ao processo referem-se às seguintes questões:

- alteração unilateral do programa de distribuição de leite e óleo de soja, reduzindo sua duração de um ano e seis meses para período de sete a nove meses;
- falta de atendimento a alguns dos inscritos no programa;
- discrepância entre o total de beneficiados efetivos pelo programa (2.476 crianças) e a previsão de beneficiários previsto na solicitação dos recursos (6.008 crianças);
- apresentação de documento forjado na prestação de contas do Convênio, atestando sua aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde, conforme informado pelos seu membros;
- apresentação de notas fiscais de faturamento – venda para entrega futura (NF nº 12676 e 12906), impróprias para operação de circulação de mercadorias;
- pagamento antecipado das notas fiscais acima indicadas;
- ausência do dépósito da contrapartida do Convênio;
- inexistência, nos extratos bancários, dos cheques nºs 341902, 341904, 763791 e 763792, constantes da planilha de pagamentos anexa à prestação de contas correspondentes à contrapartida municipal;

15. Em vista dessas novas informações, a Unidade Técnica ratificou sua proposição anteriormente formulada, com a qual manifestou-se acorde o MP/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU, conheço da representação em tela, na forma do art. 68, VI e § 1º da Resolução TCU nº 136/2000.

2. Os fatos apurados pela SECEX/PB e, posteriormente, confirmados por auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, evidenciam a ocorrência de danos ao Erário decorrentes da má-gestão dos recursos oriundos do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN e Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC, destinados, respectivamente, à aquisição de gêneros alimentícios para crianças desnutridas e reformas de unidades escolares.

3. Ouvido em audiência, o responsável pela gestão dos recursos em tela apresentou justificativas as quais, entretanto, não se mostraram bastantes para afastar os indícios de irregularidades apurados nos autos. Destarte, verificados os pressupostos para tanto, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando-se, desde logo, a citação do responsável, tal como propugnado pela Unidade Técnica, é a solução adequada para a hipótese dos autos.

Em vista do exposto, acolho os pareceres emitidos nos autos e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO N° 889/2001 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 475.227/96-4.
2. Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Severino Piragibe Pereira Pombo (ex-Secretário de Controle Externo no Estado da Paraíba).
4. Entidade: Município de Itatuba/PB.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: SECEX/PB.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da representação formulada pelo interessado, com fulcro no art. 213 do RI/TCU c/c art. 68, VI e § 1º da Resolução TCU nº 136/2000;

8.2. determinar a conversão do presente processo em tomada de contas especial, tendo como responsável o Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, ex-Prefeito Municipal de Itatuba, com fundamento nas irregularidades apuradas na execução do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN e Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC, a seguir descritas:

a) Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN:

- manipulação de dados populacionais;
- excesso de aquisição de leite em pó e óleo de soja;
- distribuição de leite e óleo de soja em quantidade inferior à estabelecida no plano de trabalho;
- aquisição dos produtos sem a realização do competente processo licitatório.

b) Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC:

- superdimensionamento na área de três escolas construídas na municipalidade;
- realização de serviços de recuperação de escolas bem inferiores aos previstos no convênio;

8.3. autorizar a imediata citação do responsável nominado no subitem precedente, pelas quantias a seguir discriminadas, em valores originais:

Origem dos recursos	Valor original do débito	Data de ocorrência
Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN	R$ 312.374,73	2/6/1995
Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC	R$ 16.027,65	21/9/1994

8.4. determinar à SECEX/PB que, juntamente com o ofício citatório, encaminhe ao responsável cópia das instruções de fls. 138/143, bem como a de fls. 188/192, destes autos

8.5. dar ciência desta Decisão aos órgãos que sucederam os repassadores dos recursos em questão – FNDE e INAN -, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno;

8.6. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a precedem.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO: I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-010.841/2000-0
Natureza: Representação
Entidade: Município de Itacoatiara/AM
Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Ementa: Representação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Inspeção realizada no Município de Itacoatiara/AM. Não conclusão das obras de construção de

escola agrícola e núcleo de controle de zoonoses, objeto dos convênios FNDE n° 93.086/98 e FUNASA n° 2.127/98, nos valores de R$ 430.277,78 e R$ 391.531,29. Conhecimento. Procedência. Determinações.

Em exame documentação encaminhada pela Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), em cumprimento a convênio de cooperação firmado entre aquela Corte de Contas e este Tribunal.

Após inspeção **in loco** realizada pelo TCE/AM no Município amazonense de Itacoatiara, verificou-se que os convênios n° 93.086/98 e n° 2.127/98, celebrados pelo Município com, respectivamente, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), haviam sido executados apenas parcialmente, conforme fotografias juntadas.

Segundo o ofício do TCE/AM, o primeiro dos convênios, cuja vigência expirou em 29.5.1999, tinha por objeto a construção de uma escola agrícola, no valor de R$ 352.378,20, e o segundo, vigente até 31.12.1999, no valor de R$ 387.250,00, tinha por objeto a construção de um centro de controle de zoonoses.

Por fim, informou o TCE/AM que a Prefeitura não havia prestado contas a nenhuma das entidades concedentes.

Em pesquisa ao sistema SIAFI, a zelosa Unidade técnica apurou que os convênios n° 93.086/98, no valor global de R$ 430.277,78, e n° 2.127/98, no valor global de R$ 391.531,29, haviam sido firmados, respectivamente, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e com a FUNASA. Além disso, o sistema registra a situação de adimplência para ambas as avenças.

Diante dos indícios de inexecução dos objetos, carreados pelo TCE/AM, a SECEX/AM, em pareceres uniformes, propôs:

a) o conhecimento da presente Representação, por atender os requisitos da Resolução n° 77/96 e do Regimento Interno;

b) determinar ao FNDE e à FUNASA e instauração dos respectivos processos de tomada de contas especial;

c) determinar à Gerência Regional de Controle Interno que, após o recebimento das tomadas de contas especiais mencionadas, adote as providências a seu cargo e remeta os respectivos processos a este Tribunal;

d) encaminhar ao FNDE cópia dos documentos de fls. 6 a 15 e, à FUNASA, cópia dos documentos de fls. 2 a 9;

e) remeter cópia da Decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao interessado, ao FNDE, à FUNASA e à Gerência Regional de Controle Interno;

f) sobrestar os presentes autos e aguardar os resultados a serem obtidos pelas apurações levadas a efeito pelos órgãos de Controle Interno.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, deve-se ressaltar a ligeira divergência entre as informações encaminhadas pelo TCE/AM e aquelas obtidas pela Unidade Técnica, por meio de consulta ao sistema SIAFI. O TCE/AM noticiou a execução parcial de obras relativas aos convênios n° 93.086/98, para construção de uma escola agrícola, no valor de R$ 387.250,00, e n° 2.127/98, para construção de um núcleo de zoonoses, no valor de R$ 352.378,20, que teriam sido celebrados, respectivamente, entre o Município de Itacoaciara/AM e a FUNASA e entre o Município e a SUFRAMA.

Todavia, informa a Unidade Técnica que o Convênio n° 93.086/98 foi celebrado com o FNDE, ao passo que o Convênio n° 2.127/98 foi celebrado com a FUNASA.

Não obstante, os fatos noticiados pelo TCE/AM constituem fortes indícios de irregularidade nos convênios FNDE n° 93.086/98 e FUNASA n° 2.127/98, uma vez que foram executados apenas parcialmente. O estado em que se encontram as obras não permitem, aparentemente, sua utilização,

razão pela a análise das prestações de contas deve considerar as informações colacionadas pelo TCE/AM.

Nesse ponto, é de salientar que a consulta ao sistema SIAFI, realizada pela SECEX/AM em 4.9.2000, mostrou que os convênios em exame detinham o **status** de "adimplente", o que significa, em princípio, que a prestação de contas foi encaminhada. Todavia, em consulta efetuada recentemente, os convênios apresentavam o **status** de "inadimplência suspensa", o que pode indicar, eventualmente, que as prestações de contas foram rejeitadas, mas que o Município adotou as medidas necessárias para voltar a receber recursos (como, por exemplo, ajuizar ação de ressarcimento). Entretanto, uma vez que não ingressou neste Tribunal nenhuma tomada de contas especial relativa a esses convênios, entendo pertinentes as determinações propostas.

Quanto à proposta de sobrestamento deste processo, entendo inoportuna, por desnecessária., uma vez que o objetivo da Representação foi plenamente atingido, a saber: noticiar as irregularidades e dar início aos processo de tomada de contas especial, por meio dos quais o débito será quantificado e as responsabilidades apuradas.

Diante do exposto, acolho, no essencial, os pareceres da Unidade Técnica, com as modificações julgadas necessárias, e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO N° 890/2001 – TCU - Plenário

1. Processo nº 010.841/2000-0
2. Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.
4. Entidade: Município de Itacoatiara/AM.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/AM.
8. Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, por atender aos requisitos do art. 213 do Regimento Interno, c/c art. 37-A da Resolução n° 77/96, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que instaure, se ainda não o fez, processo de tomada de contas especial com vistas a quantificar o débito e apurar as responsabilidades pela execução parcial do Convênio n° 93.086/98;

8.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que instaure, se ainda não o fez, processo de Tomada de Contas Especial com vistas a quantificar o débito e apurar as responsabilidades pela execução parcial do Convênio n° 2.127/98;

8.4. determinar à Gerência Regional de Controle Interno no Amazonas que:

8.4.1. informe este Tribunal, por meio da Secretaria de Controle Externo do Amazonas, as providências adotadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e pela Fundação Nacional de Saúde, com vistas a cumprir as determinações contidas nos subitens 9.2 e 8.3 supra;

8.4.2. após o recebimento das tomadas de contas especiais mencionadas, adote as providências a seu cargo e remeta os respectivos processos a este Tribunal;

8.5. encaminhar à Fundação Nacional de Saúde e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação cópia das peças encaminhadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, atinentes aos respectivos convênios celebrados com o Município de Itacoatiara/AM, inclusive das respectivas fotografias (fls. 2/5 e 11/15);

8.6. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, à Fundação Nacional de Saúde, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Gerência Regional de Controle Interno no Amazonas;

8.7. determinar a juntada deste processo às tomadas de contas especiais que vierem a ingressar nesta Corte em razão do disposto nos subitens 8.2 e 8.3 retro.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-002.556/2001-0
Natureza: Representação.
Entidade: Município de Ferreira Gomes/AP.
Interessado: Prefeito do Município de Ferreira Gomes/AP, Sr. Adiel Campos Ferreira.

EMENTA: Representação formulada por Prefeito Municipal acerca de supostas irregularidades concernentes à utilização de recursos federais repassados mediante convênio. Conhecimento. Procedência. Determinação de instauração de tomadas de contas especiais. Encaminhamento de cópia da deliberação, bem assim do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno.

RELATÓRIO

Por meio do Ofício n. 023/01-GAB/PREF (fl. 1), o Prefeito de Ferreira Gomes/AP, Sr. Adiel Campos Ferreira, comunica a este Tribunal a ocorrência de suposta irregularidade cometida pelo ex-Prefeito Sr. Wladimir Silva Furtado, consistente na retenção "dos documentos de receita e despesas e de prestação de contas de convênios, durante o período de 01/01/1999 a 30/06/2000".

2. De acordo com o Prefeito, o aludido Município ficou em situação de inadimplência "com vários convênios celebrados com a União Federal inclusive culminando com a perda da verba da merenda escolar junto ao MEC". Por fim, requer ao Tribunal que recomende aos órgãos da Administração Federal que voltem a celebrar convênios com o Município e que promova auditoria em todas as avenças celebradas com a União no período acima mencionado.

3. O referido Prefeito encaminhou, em conjunto com a peça de Representação, cópia da Ação Cautelar de Busca e Apreensão ajuizada pelo Município em face de Wladimir Silva Furtado, que pretendia a busca e apreensão de documentos de despesa atinentes a convênio celebrado com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

4. Após autuar o processo como Solicitação de Auditoria, a Secex/AP, instruindo os autos às fls. 33/35, consignou que, ante o que dispõe o art. 71, IV, da Constituição Federal, os arts. 1º, II, e 38, I, da Lei n. 8.443/92 e os arts. 183 e 184 do Regimento Interno/TCU, o Prefeito não é parte legítima para formular pedido de auditoria. Registrou, ainda, que foge às competências desta Corte de Contas recomendar a órgãos federais a celebração de convênios com ente federado.

5. Diante disso, a unidade técnica propôs que a Solicitação não fosse conhecida; fosse esclarecido ao interessado que o Tribunal está adstrito a atender pedido de realização de auditorias e inspeções do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas ou das respectivas Comissões

Técnicas ou de Inquérito; e informado, quanto ao pedido de recomendação a órgãos federais para a celebração de convênios com o Município, que o pleito não se amolda às competências do TCU.

6. Mediante o Despacho de fl. 07, o então Relator do feito, o eminente Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo, acolhendo os argumentos expendidos pela unidade técnica, não conheceu da solicitação de auditoria e do pedido de recomendação supramencionados. Todavia, entendeu que o expediente encaminhado pelo Prefeito atende aos requisitos ínsitos à modalidade de Representação, a teor do art. 69, III, da Resolução/TCU n. 136/2000.

7. A Secex/AP, ao reinstruir o processo às fls. 33/35, após realizar consulta ao sistema Siafi e pesquisa na página da Secretaria Federal de Controle Interno na internet, tece as seguintes considerações quanto à situação dos convênios firmados entre o Município de Ferreira Gomes/AP e a União:

"4.1 – Convênio n. 2.714/98 – Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (Siafi n. 352806), não valor de R$ 95.367,00, cujo objeto era a construção e equipamento de unidade de saúde no Município. Sua vigência compreendeu o período de 03/07/1998 a 26/02/2000 (fls. 10/13 e 23).

4.1.1 – O Convênio encontra-se inscrito com situação de inadimplente no Siafi, em face da não execução total do objeto pactuado. Os recursos foram alocados no Programa de Trabalho n. 13.075.0428.3376.2982.

4.2 – Convênio n. 1999CV000027 – (Siafi n. 376901), celebrado com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente, no valor de R$ 100.000,00, mais R$ 10.000,00 a título de contrapartida, cujo objeto era o apoio ao projeto 'Ferreira Gomes Limpa e Melhor', voltado para a melhoria das condições de coleta de lixo, recuperação de uma praça e o desenvolvimento das ações de educação ambiental e incentivo ao ecoturismo. Teve vigência de 19/11/1999 a 30/06/2000 (fls. 14/19 e 22).

4.2.1 – Conforme registro no Siafi, o convênio encontra-se inscrito com situação de inadimplente, em face da não apresentação da prestação de contas pelo gestor. Os recursos foram alocados no Programa de Trabalho n. 03.009.0059.4444.0001.

5. Especificamente quanto aos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, consta no levantamento realizado no **site** da Secretaria Federal de Controle Interno apenas o registro do Convênio n. 4.261/97 (Siafi n. 326019), firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no valor de R$ 99.945,00, com vigência de 15/09/1997 a 28/02/1999 (fl. 25).

5.1 – Contudo, ao contrário do que afirma o interessado, a referida avença está inscrita no Siafi em situação de adimplente, com registro da prestação de contas 'a homologar' (fls. 29/32).

6. Verifica-se, pois, que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU, devendo, portanto, ser parcialmente conhecida, no tocante aos Convênios n. 2.714/98 – Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (Siafi n. 352806) e n. 1999CV000027 – (Siafi n. 376901), celebrado com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente, em face das irregularidades verificadas nas prestações de contas."

8. Diante disso, a Secex/AP conclui com a seguinte proposta:

"I) seja conhecida a presente Representação, em parte, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU;

II) seja determinado aos órgãos abaixo identificados, na qualidade de concedentes dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes/AP, por intermédio dos convênios especificados, a adoção de providências no sentido de instaurar, se ainda não o fez, em cumprimento ao disposto no art. 84 do Decreto-lei n. 200/67 e art. 8º da Lei n. 8.443/92, Tomada de Contas Especial, em razão das seguintes irregularidades:

II.1) à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, em relação ao Convênio n. 2.714/98 (Siafi n. 352806), Programa de Trabalho n. 13.075.0428.3376.2982, no valor de R$ 95.367,00, cujo objeto era a construção e equipamento de unidade de saúde no Município, com vigência de 03/07/1998 a 26/02/2000, em razão da não execução total de objeto pactuado;

II.2) à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, em relação ao Convênio n. 1999CV000027 – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente (Siafi n. 376901), Programa de Trabalho n. 03.009.0059.4444.0001, no valor de R$

100.000,00, mais R$ 10.000,00 a título de contrapartida, cujo objeto era o apoio ao projeto 'Ferreira Gomes Limpa e Melhor', voltado para a melhoria das condições de coleta de lixo, recuperação de uma praça e o desenvolvimento das ações de educação ambiental e incentivo ao ecoturismo, em vista da não apresentação da prestação de contas pelo gestor. Teve vigência de 19/11/1999 a 30/06/2000."

9. O Ministério Público, no parecer de fl. 37, manifesta-se no sentido de que seja conhecida a presente Representação e promovida a determinação sugerida pela unidade técnica.

10. É o relatório.

VOTO

Inicialmente, convém consignar que a presente Representação merece ser conhecida, porquanto encontra respaldo no art. 69, inciso III, da Resolução TCU n. 136/2000, e preenche os requisitos de que trata o art. 213 do Regimento Interno/TCU.

2. As informações trazidas ao feito pela Secex/AP, fruto de pesquisa no Siafi, revelam a ocorrência de irregularidades que ensejam a instauração de tomadas de contas especiais por parte das autoridades administrativas competentes, sob pena de responsabilidade solidária, conforme dispõe o § 3º do art. 199 do Regimento Interno/TCU.

3. No tocante às determinações sugeridas, convém consignar que, de conformidade com o art. 18, inciso V, da Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal, cujo órgão central é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a realização das tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

4. Por fim, entendo que a presente Representação deve ser considerada procedente, pois foi confirmado o ponto nuclear da peça de Representação que consiste no inadimplemento do dever de prestar contas de convênios firmados com a Administração Federal.

Feitas essas considerações, acolho, no essencial, os pareceres, e voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2001.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

DECISÃO Nº 891/2001 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-002.556/2001-0.
2. Classe de Assunto: VII – Representação formulada por Prefeito Municipal acerca de supostas irregularidades concernentes à utilização de recursos federais repassados mediante convênio.
3. Interessado: Prefeito do Município de Ferreira Gomes/AP, Sr. Adiel Campos Ferreira.
4. Entidade: Município de Ferreira Gomes/AP.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas.
7. Unidade Técnica: Secex/AP.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – nos termos do art. 213 do Regimento Interno/TCU e do art. 69, inciso III, da Resolução/TCU n. 136/2000, conhecer da presente Representação, formulada pelo Prefeito do Município de Ferreira Gomes/AP, Sr. Adiel Campos Ferreira, para considerá-la procedente;

8.2 – determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da presente deliberação, instaure, se ainda não o fez, as competentes tomadas de contas especiais em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes/AP, mediante os Convênios ns. 2.714/98 (Siafi n. 352806) e 1999CV000027 (Siafi n. 376901), celebrados respectivamente com o Fundo Nacional de Saúde e

com o Ministério do Meio Ambiente, devendo, ainda, nesse mesmo prazo, encaminhar o respectivo processo à Secretaria Federal de Controle Interno e informar a este Tribunal as providências que adotar;

8.3 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do recebimento das tomadas de contas especiais a que se refere o subitem 8.2 supra, adote as providências a seu cargo e remeta os respectivos processos a este Tribunal;

8.4 – encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno.

9. Ata nº 47/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

ANEXO II DA ATA Nº 47, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatório e Proposta de Decisão emitido pelo Relator, Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, bem como a Decisão nº 892, adotada no processo nº 007.862/2000-9, relatado na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 66 do Regimento Interno).

Grupo I - Classe VII - Plenário
TC-007.862-2000-9 (Sigiloso)
Natureza: Denúncia.
Interessado: Identidade preservada (artigo 55, § 1º, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 66, § 4º, da Res. 136/2000).
Entidade: Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano – PACTO/Mitra Diocesana de Pelotas/RS.

Ementa: Denúncia. Pastoral de Auxílio ao Toxicômano–PACTO – Redução do Nível de drogadição. Conhecimento. Improcedência. Comunicação ao interessado. Cancelamento do sigilo. Arquivamento

RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia que versa sobre possíveis irregularidades na realização de despesas com recursos oriundos do Termo de Cooperação de Financiamento do suprojeto 226/99, firmado em 23/06/1999 entre o projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (PACTO), mantida pela

Mitra Diocesana de Pelotas, com interveniência do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP.

2. Adoto como parte do Relatório a instrução da lavra do Sr. Carlos Fettermann Bosak, diretor-substituto da 2ª Divisão Técnica da SECEX/RS, **in verbis**:

"(...)

2. O referido Termo de Cooperação nº 226/99 tem por objetivo o apoio financeiro por parte do Projeto para o completo alcance da finalidade proposta - o subprojeto 'Redução do nível de drogadição e contaminação pelo HIV em Pelotas e municípios vizinhos II'.

3. As irregularidades denunciadas consistiriam na remuneração do Coordenador da Pacto - Mitra Diocesana de Pelotas, instituição executora do subprojeto nº 226/99, Sr. João José Fabres Vitória, em desacordo com o artigo 4º do Estatuto da mencionada entidade.

4. O Sr. Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, verificando os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 213 do RI/TCU determinou (fl. 97):

a)a autuação da matéria como denúncia, de caráter sigiloso;

b)envio do processo à SECEX/RS, para constituição de um 2º volume, conforme § 3º, do artigo 35, da Resolução n.º 77/96; a instrução do feito e a expedição de ofício ao interessado, indicando as providências adotadas.

5. O Sr. Diretor da 2ª DT propôs, preliminarmente, diligência à Coordenação Nacional de DST / Aids, vinculada à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde (endereço à fl. 03), solicitando as seguintes informações (fl. 98):

a)texto integral do Projeto AD/BRA/99/E02, celebrado entre o Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, firmado em 21/12/1998;

b)informações a respeito da origem dos recursos transferidos à entidade denominada Pacto – Mitra Diocesana de Pelotas, CGC 92.238.138/0041-39, por intermédio do Termo de Cooperação nº 226/99 (protocolo SIAPRO DPF/RGE/RS 08434.000252/00-51), firmado em 23/06/1999, esclarecendo, particularmente:

b.1) se os recursos transferidos são valores públicos ou pelos quais a União responda ou assuma obrigações de natureza pecuniária;

b.2) em caso positivo, a data e forma de repasse dos recursos, informando os números das correspondentes notas de empenho e ordens bancárias;

b.3) a situação da prestação de contas dos referidos recursos, uma vez ter expirado prazo de vigência do referido ajuste em 20/12/1999 (Cláusula Décima da Vigência).

6. Em resposta, o Coordenador-Geral da Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e AIDS, Sr. Paulo R. Teixeira, enviou o Ofício n.º 11003 (fls. 100-101) , acompanhado de documentação (fls. 102-178).

7. Quanto à origem e natureza dos recursos transferidos à entidade denominada Pacto – Mitra Diocesana de Pelotas, por intermédio do Termo de Cooperação nº 226/99 (item b.1), esclarece que resultam do Contrato de Empréstimo n.º 4392/BR, firmado entre o Banco Mundial e a República Federativa do Brasil, para a implementação do Segundo Projeto de Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, o qual é parte do Programa Nacional de Controle e Prevenção da Epidemia de DST/Aids no Brasil. Os valores são transferidos à Pacto - Mitra Diocesana de Pelotas por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas –UNDCP, organismo internacional de cooperação que presta apoio ao Ministério da Saúde, com amparo no Documento de Projeto – PRODOC AD/BRA/99/E02 (fls. 105-163), celebrado entre o Brasil e o UNDCP. Por sua vez, o Projeto AD/BRA/99/E02 é respaldado pelo Acordo Básico de Assistência Técnica firmado entre a Organização das Nações Unidas – ONU e o Brasil, em 29/12/1964, promulgado pelo Decreto 59.308, de 23/09/66. Assim, as liberações pecuniárias são transferidas do Ministério da Saúde ao UNDCP, administradas por este organismo, e, em última análise, financiam os denominados subprojetos, dando origem ao Termo de Cooperação, como o tratado nos autos.

8. Quanto à data e forma de repasse dos recursos (item b.2), informa que, embora os valores sejam oriundos de obrigação pecuniária assumida pelo Brasil, as transferências são efetuadas por intermédio do UNDCP à entidade nas condições estabelecidas no Termo de Cooperação n.º 226/99 (cláusula quinta, 1) e Documento de Projeto AD/BRA/99/EO2. Nesse

tocante, os documentos anexados às fls. 172-175 revelam que os recursos foram liberados pelo UNDCP da seguinte forma: 1ª parcela, R$ 19.332,00, na assinatura do termo de cooperação; 2ª parcela, R$ 14.499,00, por solicitação do projeto (fl. 173); 3ª parcela, R$ 14.499,00, por solicitação do projeto (fl. 174). Ressalte-se que, conforme documentos de fls. 173 e 174, as solicitações de liberação das 2ª e 3ª parcelas ocorreram considerando que a Pacto apresentou prestação de contas, bem como relatório de progresso parcial, conforme estabelecido em cláusula do termo de cooperação.

9. Quanto à situação da prestação de contas dos referidos recursos, uma vez ter expirado prazo de vigência do referido ajuste em 23/06/2000 (Cláusula Décima da Vigência, item b.3), relata que, no caso da Mitra Diocesana, cujo Termo de Cooperação estabelece a liberação de recursos em 3 parcelas (última creditada em 17/04/2000), esta já apresentou as prestações de contas parciais da primeira e segunda parcelas, nas condições estabelecidas pelo referido termo, as quais foram analisadas e aprovadas pela Unidade de Monitoramento e Auditoria Preventiva – UMAP/CN/MS, da Coordenação do Programa.

10. Por último, quanto à vigência do Termo de Cooperação, o Coordenador-Geral esclarece que este foi aditivado (fls. 177-178) ainda durante sua vigência. Conseqüentemente, a prestação de contas da 3ª parcela ocorrerá na forma da cláusula segunda do termo aditivo, firmado pelas partes em 21/06/2000, ou seja, o prazo final para apresentação da prestação de contas será em 22/08/2000.

ANÁLISE

11. A presente denúncia tem como ponto central a realização de despesas com pessoal na execução do subprojeto n.º 226/99, destinado a 'Redução do nível de drogadição e contaminação pelo HIV em Pelotas e municípios vizinhos II'. Essas despesas consistiriam na remuneração do Coordenador da Pacto - Mitra Diocesana de Pelotas, instituição executora do subprojeto n.º 226/99, Sr. João José Fabres Vitória, em desacordo com o artigo 4º do Estatuto da mencionada entidade. Esse subprojeto rege-se pelo Termo de Cooperação de financiamento de subprojeto nº 226/99 (fls. 164-171), firmado em 23/06/1999, entre o Projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), mantida pela Mitra Diocesana de Pelotas, com interveniência do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP; e pelo documento do Projeto AD/BRA/99/E02, celebrado entre o Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, firmado em 21/12/1998.

12. Ao analisarmos o Termo de Cooperação de financiamento de subprojeto nº 226/99 (fls. 164-171) verifica-se que não existe vedação expressa à remuneração de pessoal, dentre as vedações de gastos (cláusula quarta, 2 – das responsabilidades da financiada).

13. Da mesma forma, o documento do Projeto AD/BRA/99/E02 (fls. 105-163), não veda expressamente o pagamento de pessoal. Prevê, ainda, em seu resultado 3.3 (fl. 140) a implementação de projetos de organizações não governamentais (ONG), conduzidos com o devido apoio financeiro, político e operacional , atuando na área de prevenção ao uso indevido de drogas e Aids, direcionados a populações específicas (usuários de drogas, caminhoneiros, profissionais do sexo, garimpeiros e população prisional).

14. A proposta de projeto (fls. 73-86), que originou o Termo de Cooperação de financiamento de subprojeto nº 226/99, já previa, em seu item VI – descrição da instituição, a existência de pessoal remunerado pela obra, e os itens X e XI – orçamento e cronograma físico-financeiro (fls. 83 – 86) demonstram a realização de despesas com pessoal para a implementação do subprojeto (supervisão de psicóloga, médica, psiquiatra, de nutrição, coordenação). Ou seja, o Ministério da Saúde e o UNDCP nada opuseram à proposta da Pacto, o que nos leva a concluir que essa estava em conformidade com o documento do projeto AD/BRA/99/E02.

15. Quanto ao artigo 4 do estatuto da Pacto, que versa sobre o exercício gratuito dos cargos de Administração dessa entidade, entendemos não ser da competência deste Tribunal opinar sobre a matéria, pois trata-se de sociedade civil, de natureza privada. Ademais, parece-nos que a redação de mencionado dispositivo não alcança a remuneração por serviços prestados, pois, do

contrário teríamos o enriquecimento sem causa da instituição.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Considerando que o subprojeto nº 226/99, destinado à 'Redução do nível de drogadição e contaminação pelo HIV em Pelotas e municípios vizinhos II' rege-se pelo Termo de Cooperação de financiamento de subprojeto nº 226/99 (fls. 164-171), firmado em 23/06/1999, entre o Projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), mantida pela Mitra Diocesana de Pelotas, com interveniência do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP; e pelo documento do Projeto AD/BRA/99/E02, celebrado entre o Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, firmado em 21/12/1998;

17. Considerando que esses documentos não vedam o pagamento de despesas com pessoal na implementação do referido subprojeto e, inclusive, prevêem o devido apoio financeiro à instituição;

18. Considerando que as despesas com pessoal foram regularmente previstas na proposta do subprojeto, que foi aceita pelas autoridades – Ministério da Saúde e UNDPC;

19. Considerando que a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), vem apresentando prestações de contas parciais da aplicação dos recursos repassados para a condução do subprojeto, sendo que essas prestações de contas, bem como o relatório de progresso parcial, estão de acordo com Termo de Cooperação n.º 226/99;

20. Considerando, por último, que refoge à competência desta Corte opinar sobre o cumprimento de estatuto de sociedade civil, de natureza privada;

21. Propomos o encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha, sugerindo-se, com base no artigo 140 do RI/TCU:

a)seja conhecida a presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade, de acordo com o artigo 213 do RI/TCU;

b)no mérito, seja considerada improcedente a denúncia, por não haver transgressão aos normativos que regem a execução do subprojeto nº 226/99, firmado em 23/06/1999, entre o Projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), mantida pela Mitra Diocesana de Pelotas, com interveniência do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP;

c)seja retirada a chancela de sigiloso aposta aos autos, conforme artigo 215, § 1º, do RI/TCU;

d)seja dada ciência ao denunciante do inteiro teor da decisão que vier a ser proferida, e arquivado o processo, com base no artigo 66, § 5º, da Resolução n.º 136/2000."

3. O Sr. Secretário da SECEX/RS, discordando em parte da instrução, sugere a formulação de diligência à entidade fiscalizada, solicitando informações complementares, providência que autorizei, mediante despacho de f. 184.

Atendida a solicitação, o dirigente daquela regional manifesta-se favorável à proposta formulada pelo diretor técnico.

PROPOSTA DE DECISÃO

Tendo-se procedido às apurações que se faziam necessárias, ficou comprovada a regularidade da aplicação dos recursos oriundos do Termo de Cooperação de Financiamento de subprojeto 226/99 entre o Projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), mantida pela Mitra Diocesana de Pelotas, com a interveniência do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP.

Assim, coloco-me de acordo com os pareceres e proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

DECISÃO Nº 892/2001 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-007.862/2000-9.
2. Classe:VII–Assunto: Denúncia acerca de possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano – PACTO/Mitra Diocesana de Pelotas – RS.
3. Interessado: Identidade preservada (artigo 55, § 1º, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 66, § 4º, da Res. 136/2000).
4. Entidade:Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano – PACTO/Mitra Diocesana de Pelotas/RS
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/RS
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 55 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 215 do Regimento Interno, DECIDE:

8.1. conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 213 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente, uma vez que não se confirmou transgressão ao normativo que rege a execução do subprojeto 226/99, firmado entre o Projeto AD/BRA/99/E02, da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde e a Pastoral de Auxílio Comunitário ao Toxicômano (Pacto), mantido pela Mitra Diocesana de Pelotas/RS;

8.2. remeter ao interessado cópia do inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam;

8.3. cancelar a chancela de sigiloso aposta nos autos;

8.4. determinar o arquivamento do processo.

9. Ata nº 40/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/10/2001 – Extraordinária de caráter reservado.
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Iram Saraiva, Adylson Motta, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator